



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1078

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se habilitan pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.*

Bogotá, D. C., agosto de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia.** Proyecto de Ley número 111 de 2023, por medio de la cual se habilitan pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

Respetado doctor Lacouture.

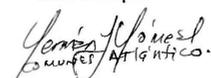
En mi condición de Representante a la Cámara, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicó ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley, por medio de la cual se habilitan pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

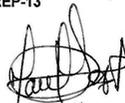
Adjunto original y tres (3) copias del documento.

Cordialmente,

  
JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
Representante a la Cámara CITREP-13  
Bolívar-Antioquia

  
Eliza Fabra Gómez  
Secretaría

  
Yerson Gómez  
CITREP-13  
PÁV - Santander

  
Martha Alfonso - Tolima



#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se habilitan pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º.** Adiciónese un numeral (11) al artículo 49 de la Ley 454 de 1998, así:

**Artículo 49.** Operaciones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales. Las cooperativas de ahorro y crédito de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales están autorizadas para adelantar únicamente las siguientes operaciones:

1. Captar ahorro a través de depósitos a la vista, a término, mediante la expedición de CDAT, o contractual;
2. Otorgar créditos;
3. Negociar títulos emitidos por terceros distintos a sus gerentes, directores y empleados;
4. Celebrar contratos de apertura de crédito;
5. Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden;
6. Efectuar operaciones de compra de cartera o factoring sobre toda clase de títulos;
7. Emitir bonos;
8. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos o por disposición de la ley cooperativa pueden desarrollar, directamente o

mediante convenios con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios las cooperativas no pueden utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en la actividad financiera;

9. Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes;

10. Las que autorice el Gobierno nacional.

11. Celebrar convenios con entidades públicas territoriales, empresas e instituciones del estado, empresas de economía mixta y entidades privadas, para el manejo de recursos y para el recaudo de tributos, tasas, contribuciones, servicios públicos y privados, a través de cuentas de ahorro y/o convenios de recaudo. La Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) determinará los requisitos técnicos, financieros y jurídicos para manejar dichos recursos y suscribir tales convenios, así como los procedimientos y actuaciones para la prestación del servicio de recaudo, lo que incluye la aplicación de sanciones a que hubiere lugar, con ajuste al ordenamiento jurídico y a las pautas que determine.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:

*Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones, que tengan a su cargo el giro y pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la entidad financiera o de la economía solidaria autorizadas que, el beneficiario elija y que tenga sucursal o agencia en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en el cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si este así lo decide.*

*Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las Entidades de Previsión Social deberán realizar previamente un convenio con la respectiva entidad financiera o de la economía solidaria autorizadas, especificando que dichas cuentas solo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter general o que la administración de la cuenta se confíe a un apoderado o representante.*

*Parágrafo 1°. Las consignaciones a que hace referencia esta ley, solo procederán en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o en Cooperativas de Ahorro y Crédito, Multiactivas con sección de ahorro y crédito y Fondos de Empleados de categoría plena, vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria.*

*Parágrafo 2°. La Superintendencia de la Economía Solidaria, mediante acto administrativo y a solicitud de parte podrá autorizar que los Fondos de empleados de categoría intermedia puedan recibir estas consignaciones, siempre y cuando cumplan con condiciones de idoneidad administrativa, financiera y tecnológica, conforme la reglamentación que expida ese ente de control para el efecto o quien haga sus veces.*

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 5° de la Ley 700 de 2001, el cual quedará así:

*Artículo 5°. Para hacer efectivo el cobro de las mesadas, los pensionados podrán acercarse a la entidad financiera o de la economía solidaria autorizadas en que tengan su cuenta corriente o de ahorros cualquier día del mes, una vez esta se haya consignado y el cobro se podrá realizar en cualquier ventanilla o medio transaccional de la entidad financiera, y en las Cooperativas de Ahorro y*

*Crédito, Multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito, y los Fondos de Empleados de categoría plena. La Superintendencia Financiera o la Superintendencia de la Economía Solidaria conforme a sus competencias, vigilarán el cumplimiento de lo aquí dispuesto e impondrá las sanciones del caso cuando a ello hubiere lugar.*

*Parágrafo.* En virtud de la protección y asistencia que consagra para la tercera edad el artículo 46 Constitucional, las entidades financieras o de la economía solidaria autorizadas que manejen cuentas de los pensionados no podrán cobrar cuota de manejo a éstos por la utilización de las mismas.

**Artículo 4°.** En función de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al cincuenta por ciento (50%) podrán invertir excedentes de liquidez en certificados de depósitos a término (CDATS) o depósitos de ahorros en Cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria).

**Parágrafo.** Para efectos de las inversiones de las que trata el artículo, las cooperativas deberán cumplir con las mismas condiciones o similares a las dispuestas para establecimientos bancarios en el parágrafo 1° del artículo 2.3.3.5.1 del Decreto número 1068 de 2015. La Supersolidaria reglamentará la materia y establecerá un mecanismo especial de seguimiento, control y vigilancia a los recursos públicos invertidos.

**Artículo 5°.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN.
2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.
3. FONDOS DE EMPLEADOS COMO PAGADORES DE LAS MESADAS PENSIONALES.
4. COOPERATIVAS COMO ENTIDADES RECAUDADORAS DE TRIBUTOS DEL ORDEN TERRITORIAL.
5. AUTORIZACIÓN PARA LAS INVERSIONES DE LIQUIDEZ.
6. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO.
7. CONCLUSIONES.
8. MARCO NORMATIVO.
9. CONFLICTOS DE INTERÉS.
10. IMPACTO FISCAL.
11. REFERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

Dada la ausencia de normas claras que le permita a los Fondos de Empleados de categoría plena o intermedia y a las cooperativas de ahorro y créditos prestar el servicio de pago de mesadas pensionales a sus asociados, prestar servicios de recaudos de entidades públicas y privadas, manejar recursos de liquidez de entidades territoriales, así como la necesidad de generar igualdad de condiciones y oportunidades frente a los establecimientos bancarios tradicionales, la presente ley tiene como objeto modificar la Ley 700 de 2001 y la Ley 454 de 1998 a fin de fortalecer las entidades del sector solidario.

De una parte, y de acuerdo a lo señalado por la Superintendencia de Economía Solidaria (2022), se estima que actualmente 171 Fondos de Empleados tendrían la capacidad de prestar el servicio de pago a sus asociados, al encontrarse dentro de la clasificación requerida en el proyecto de ley.

Es con ese fin que el proyecto de ley modifica los artículos 2º y 5º de la Ley 700 de 2001, incluyendo las disposiciones necesarias para que los Fondos de Empleados de categoría plena, y en los casos de categoría intermedia, previa autorización de la Superintendencia Solidaria, puedan fungir como entidades ante las cuales se puede cobrar la mesada pensional.

De otra parte, para la vigencia 2022 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó una mejoría en el porcentaje de recursos propios recaudados por los departamentos y municipios, después de una importante caída en tiempos de coronavirus, de donde surge la necesidad de que el legislador tome medidas para robustecer la red de recaudos de los tributos, para lo cual se propone adicionar el listado de actividades permitidas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales.

Ahora bien, con el ánimo de contextualizar, se pone de presente que el sector solidario, regulado a partir de la Ley 454 de 1998, desempeña un papel fundamental en la mejora del nivel de vida de sus asociados y de sus familias, dado que su objetivo fundamental es promover el bien común de sus miembros, en el ejercicio de su responsabilidad social corporativa.

Las entidades que componen este sector han mostrado desde sus inicios un fuerte crecimiento de asociados y entidades, incluso, en algunas ocasiones estas entidades se han constituido como una alternativa efectiva para el ahorro y crédito, así como para impulsar el bienestar de sus asociados y la materialización de sus metas.

En ese sentido, es clave mencionar que el sector solidario ya tiene presencia en casi la totalidad del país y, al cierre del año 2022, contaba con 6.672.312 asociados, vinculados a 3.548 entidades (Supersolidaria, 2023). Esta cifra de asociados representa aproximadamente el 12,77% de la población colombiana que, en 2023, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), registró 52.215.203 habitantes.

De esta manera, se hace necesario que el alcance de la autorización legal se extienda a los fondos de empleados y beneficie a los asociados a quienes les fue reconocida una pensión y que por vínculo asociativo con estas entidades existe, previamente, una relación contractual que les permite acceder a los servicios de ahorro y crédito.

En esa misma línea, es preciso incluir a las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, que previamente cumplan los requisitos exigidos, en la red de pago de impuestos, tasas y contribuciones territoriales a través de cuentas de ahorro y convenios de recaudo.

## 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El 2 de noviembre de 2022 fue radicada una iniciativa legislativa similar a la presente, por los honorables Representantes María Fernanda Carrascal Rojas, David Alejandro Toro Ramírez, Erick Adrián Velasco Burbano y Alfredo Mondragón Garzón, la cual abordó una perspectiva parecida a la planteada en este proyecto de ley. A dicha iniciativa le fueron asignados coordinador y ponentes a los representantes María Fernanda Carrascal, Alfredo Mondragón y Juan Carlos Vargas, quienes presentaron ponencia positiva para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, pero lastimosamente fue archivada por lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, dado que no se alcanzó a surtir el primer debate antes del tránsito de legislatura.

## 3. FONDOS DE EMPLEADOS COMO PAGADORES DE LAS MESADAS PENSIONALES

El desarrollo del cooperativismo en Colombia se ha dividido en cinco hitos (Pardo Martínez & Huertas de Mora, 2014): el surgimiento (años 1930 a 1945), la promoción y expansión (1946 a 1964), la consolidación (1965 a 1976), el crecimiento como sector y movimiento social (1977 a 1990), y la crisis y economía solidaria o de la solidaridad (1991 a 2010).

Superados esos períodos, inicia una importante transformación del cooperativismo, en aras de continuar atendiendo los fines de productividad, economía y desarrollo social, para lo cual se extiende el abanico de la tipología: cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, y cooperativas financieras, figuras que resultan relevantes en el presente proyecto legislativo.

Para una mayor precisión conceptual, es necesario remitirnos al año 1988, época en la que el legislador expidió la Ley 79, *por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa*, cuyo artículo 4º precisa que es cooperativa la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios tienen simultáneamente la calidad de aportantes y gestores de la empresa, la cual se crea con el objeto de producir o distribuir de manera conjunta y eficiente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

La misma norma indica que la inexistencia del ánimo de lucro se acredita con dos requisitos: (i) la irrepartibilidad de las reservas sociales y en caso de liquidación, la del remanente patrimonial, y (ii) la destinación de los excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

Entre otras actividades, las cooperativas pueden dedicarse a la intermediación de recursos financieros, para lo cual recibieron autorización legal con la Ley 79 de 1988, cuyo artículo 98 permite organizar, bajo la naturaleza jurídica de cooperativa, instituciones financieras en distintas modalidades que se deben regir por sus propias disposiciones en concordancia con las del régimen cooperativo. Así, la actividad financiera cooperativa es de gran importancia, por cuanto (i) es una expresión del sector solidario, (ii) amplía la oferta de servicios financieros y (iii) extiende la cobertura a sectores de la población que tradicionalmente no han podido acceder al mercado financiero (Corte Constitucional, Sentencia T-035 de 2017).

Hoy por hoy, se puede agregar que “*las cooperativas son empresas no capitalistas, sin ánimo de lucro, y que, para el caso del subsector estudiado [sector financiero], se diferencian de un banco privado por su forma de propiedad, de gestión y de reparto de sus beneficios y resultados, que no son utilidades*”. (Pardo Martínez & Huertas de Mora, 2014).

Consultada la Superintendencia de la Economía Solidaria, se tiene que para el año 2022 el sector solidario acumuló pasivos por 52 billones de pesos y pasivos por 31 billones. Se muestra un incremento si se tiene en cuenta que para el año 2021 los totales eran de 50 y 31 billones, respectivamente; para la vigencia 2020 las sumas ascendían a 46 billones por activos y 28 billones por pasivos.

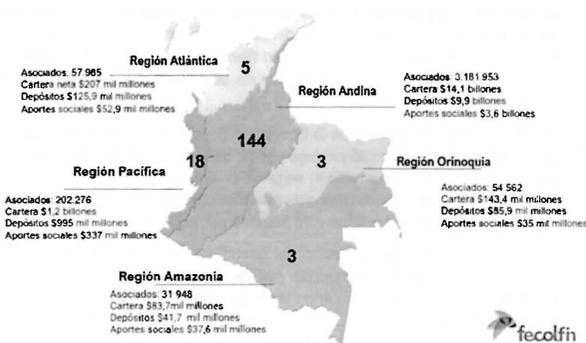
De las 3.548 entidades que componen el sector solidario para el año 2022, 172 pertenecen al segmento financiero, las cuales sumaron activos por la suma de

\$19.133.34.871.945.114.00, cifra importante para la economía nacional, con unos pasivos que totalizan \$12.530.050.261.960.0. De esas 172 organizaciones, el 79,77% están categorizadas como especializadas en ahorro y crédito, el 19,08% como multiactivas con ahorro y crédito, y el restante 1,16% como integral con ahorro y crédito.

Nótese que la dinámica del sector no es poca, pues el año 2022 mostró un mayor crecimiento “a costa de un incremento en el fondeo externo y en la disminución significativa de la liquidez, por cuenta de un menor desempeño de los depósitos” (Fecolfincoop, 2022).

Ahora bien, es necesario referirse a la presencia de estas entidades en el territorio nacional, y se denota la mayor concentración en la región Andina (3.1 millones de asociados), seguido por la región Pacífica (202 mil asociados) y la región Atlántica (57 mil asociados).

**Imagen 1. Presencia nacional de las cooperativas con actividad financiera**



Tomado de: Fecolfin, 2022.

Esa presencia y rol en la economía, fue uno de los motivos para la expedición de la Ley 952 de 2005, norma que adicionó la Ley 700 de 2001 en el sentido de autorizar que el pago de la mesada pensional se realice a través de las cooperativas de ahorro y crédito y de las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

En esa línea, desde el año 2005 el pago de las mesadas pensionales puede ser realizado, bien por las entidades financieras en una cuenta individual de ahorro o corriente del pensionado (previo convenio con las administradoras del sistema pensional), bien por las cooperativas descritas, con lo que se amplió la posibilidad real de que el pensionado sea quien elija genuinamente dónde reclamar su mesada, independiente de su ubicación en el territorio nacional.

Dicho lo anterior, es necesario hacer una breve referencia a los fondos de empleados como forma organizativa que surge en la década de los años 30 del siglo pasado, año en el que “[s]urgieron en parte de la necesidad de los empleados de las empresas por solucionar situaciones imprevistas, a través de la ayuda mutua, teniendo la posibilidad de ahorrar y solicitar créditos; y por otra parte los empleadores se dieron cuenta que a través de estas organizaciones asociativas tenían la oportunidad de resolver algunos inconvenientes institucionales, lo que los motivó a colaborar en su creación y constitución durante el comienzo, puesto que lograban ejercer sobre los Fondos de Empleados un control administrativo” (Ruano & Rubio, 2016).

Este proceso de consolidación culminaría con la expedición del Decreto Ley 1481 de 1989 y que determinó, entre otras determinaciones, el concepto de fondo de empleados, según el cual son empresas asociativas sin ánimo de lucro constituidas por trabajadores dependientes y subordinados de una misma empresa, que

prestan servicios de ahorro y crédito exclusivamente a sus asociados, quienes a su vez se obligan a realizar un ahorro permanente.

Asimismo, indica unas características que, lejos de ser taxativas, orientan su funcionamiento: (i) los asociados pueden ser de una misma empresa, grupo empresarial o trabajadores que hagan parte de sociedades matrices y subordinadas, ante una situación de control; (ii) se constituyen con un mínimo de 10 trabajadores; (iii) es necesaria la regulación y el nombramiento del revisor fiscal y la junta directiva; (iv) tiene un compromiso de ahorro y aporte permanente de los asociados; (v) los trabajadores que conforman el fondo pueden hacer parte de empresas públicas o privadas; (vi) su vigencia es indefinida; y, como en cualquier organización de este sector (vii) exige que los asociados deben realizar el curso sobre educación solidaria.

En el Capítulo V del citado decreto se establecen los servicios que la ley autoriza prestar a los fondos de empleados, como son los de ahorro y crédito, los cuales pueden prestar únicamente a sus asociados, en las modalidades y con los requisitos preestablecidos; igualmente prescribe lo relacionado con la inversión de los ahorros y la extensión de los servicios de previsión y solidaridad.

Así, la actividad principal de los fondos de empleados es la de prestar servicios de ahorro y crédito, es decir, realizar una actividad de interés público en razón a que corresponde al manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, en los términos de la Constitución Política (Supersolidaria, 2020).

En lo que tiene que ver con las capacidades y fortalezas de los fondos, figura un estudio realizado por Mónica Rueda y Juan Fernando Álvarez (2012), acerca del panorama de los Fondos de Empleados en Colombia, en el que se hacen importantes consideraciones sobre las fortalezas de los fondos de empleados, para lo cual resaltan prácticas organizacionales coherentes con la identidad solidaria (v.gr. eficiencia en la recuperación de la cartera de crédito, minimización del riesgo de cartera por la afectación de nómina, atención personalizada a los asociados y familia, buena imagen y reputación por la trayectoria de buenos manejos administrativos, creciente capacidad para realizar convenios con empresas prestadoras de servicios, entre otros).

No puede dejarse de lado que la gestión de los Fondos de Empleados está basada en administración por riesgos, de manera que los fondos de categoría plena deben tener implementado un Sistema Integral de Riesgos (SIAR). Dentro de este sistema están incluidos el Sistema de Administración de Riesgo de Crédito (SARC), el Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez (SARL) y el Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de activos y de Financiación del Terrorismo (SARLAFT).

De ahí que desempeñen un rol fundamental en la generación y fortalecimiento de la cultura de la previsión y el ahorro, posibilitando el acceso a educación, vivienda, salud y, en general, el crecimiento integral de sus asociados y sus familias, por lo que no son irrelevantes para el sector solidario.

Tanto es así que, de acuerdo con el informe número 10 presentado por Analfé (2023) y su Observatorio Socioeconómico de los Fondos de empleados, la participación de este tipo de entidades dentro del sector solidario es del 41%, las cooperativas que no ejercen actividad financiera el 50%, las que ejercen actividad financiera el 5% y las mutuales el 3%.

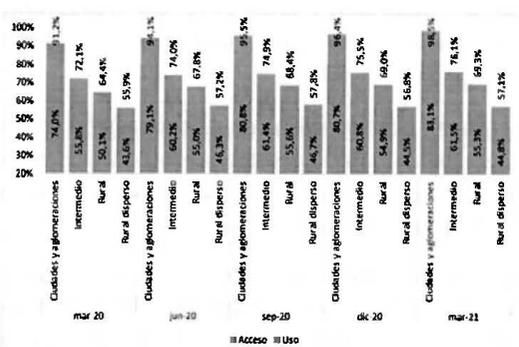
Coherente con lo anterior, a diciembre 31 de 2022, los recursos ahorrados en los fondos de empleados ascendían

a \$7,6 billones de pesos (41%) y las cooperativas de ahorro y crédito (58,8%) de los depósitos totales del sector solidario de ahorro y crédito \$10.9 billones de pesos (Analfe, 2022).

Frente a su papel en la inclusión financiera, en marzo de 2021, 32,7 millones de adultos tenían al menos un producto financiero formal, lo que representa un incremento de cerca de 0,7 millones frente a diciembre de 2020 (Banca de las Oportunidades, 2021).

En total, 32,5 millones de adultos tenían sus productos financieros con alguna entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, 1,8 millones en cooperativas con actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y 1,15 millones en ONG microcrediticias (Banca de las Oportunidades, 2021). Por otra parte, es pertinente señalar que existen importantes barreras de acceso a los servicios financieros, el indicador de acceso fue superior en las ciudades y aglomeraciones (98,5%), seguido por los municipios intermedios (76,1%) y los municipios rurales (69,3% rurales y 57,1% rurales dispersos). Por su parte, el indicador de uso mostró un comportamiento similar (Banca de las Oportunidades, 2021).

**Imagen 2. Indicador de acceso y uso a productos financieros por categorías de ruralidad**



Tomado de: Banca de las oportunidades, 2021

Ahora bien, en relación con la supervisión estatal a los fondos de empleados, conviene señalar previamente que la actividad financiera del cooperativismo está regulada por el artículo 39 y subsiguientes de la Ley 454 de 1998, donde se crean dos tipos de cooperativas: unas son las cooperativas financieras que son clasificadas como establecimientos de crédito, que pueden captar ahorro del público en general y de sus asociados, y para su funcionamiento requieren autorización previa de la Superintendencia Financiera de Colombia, quien a su vez ejerce la supervisión y control.

Otras son las Cooperativas de Ahorro y Crédito, que pueden captar ahorro únicamente de sus asociados, para su funcionamiento requieren de autorización previa de la Superintendencia de la Economía Solidaria, quien adicionalmente ejerce su supervisión (vigilancia, inspección y control).

En efecto, el artículo 39 de la Ley 454 de 1998 estableció que:

*La actividad financiera del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las instituciones financieras de naturaleza cooperativa, las cooperativas financieras, y las cooperativas de ahorro y crédito, con sujeción a las normas que regulan dicha actividad para cada uno de estos tipos de entidades, previa autorización del organismo encargado de su control.*

De lo anterior se tiene que únicamente las cooperativas financieras y las de ahorro y crédito requieren de autorización previa para ejercer la actividad financiera,

sin que la norma hiciera referencia alguna a los fondos de empleados –cuyo servicio de ahorro y crédito para los fondos de empleados está autorizado por el artículo 22 del Decreto número 1481 de 1989–, por lo que estos últimos no requieren de autorización previa de la Supersolidaria para captar ahorro de los asociados ni para su funcionamiento.

Dicho lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria es quien tiene a cargo la vigilancia del sector, para lo cual tiene como función, entre otras, ejercer la supervisión (vigilancia, inspección y control) de las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, supervisión que, para el caso que nos ocupa, pende del tamaño de los activos.

En otras palabras, existen diferentes niveles de supervisión conforme a las normas aplicables a estas entidades para la prestación de servicios de ahorro y crédito, y es la Superintendencia quien anualmente publica la actualización de la clasificación de los Fondos de Empleados por categorías.

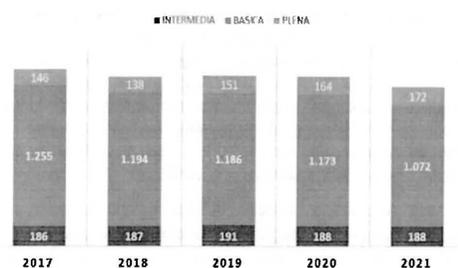
Así, desde la expedición del Decreto número 344 de 2017, que adiciona Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, relacionado con normas aplicables a los Fondos de Empleados para la prestación de servicios de ahorro y crédito, se definen 3 categorías de normas prudenciales que varían para cada vigencia según el tamaño de activos: Básica, Intermedia y Plena (Superintendencia de Economía Solidaria, 2022).

**Imagen 3. Categorización de los Fondos de Empleados**

CLASIFICACIÓN FONDOS DE EMPLEADOS POR CATEGORÍAS						
ACTUALIZACIÓN ANUAL CATEGORÍAS FONDOS DE EMPLEADOS						
Parágrafo 3 del Artículo 2.11.5.1.3. del Decreto 1068 de 2015 adicionado por el artículo 1 del Decreto 344 de 2017, en concordancia con lo señalado con el Numeral 2.1 de la Circular Externa No. 11 DE 2017, compilada en el Numeral 1.1 del Capítulo III, Título III de la Circular Básica Contable y Financiera No 22 de 2020.						
AÑO	IPC	Información Financiera reportada por Fondos de Empleados	PLENA		INTERMEDIA	
			IGUAL O SUPERIOR A	SUPERIOR A	INFERIOR A	IGUAL O INFERIOR A
2022	13.12	2022	\$ 14,316,000,000	\$ 5,157,000,000	\$ 14,316,000,000	\$ 5,257,000,000

Tomado de: Superintendencia Solidaria, Informe Fondos de Empleados. Diciembre 2022

**Imagen 4. Evolución del número de Fondos de Empleados**



Tomado de: Superintendencia de Economía Solidaria, Informe Fondos de Empleados, Junio 2022

A fin de generar el contraste necesario para plantear la necesidad de actividad legislativa, es preciso recordar que la normatividad contenida en la Ley 79 de 1988, la Ley 454 de 1998, la Ley 454 de 1998, jurisprudencia y doctrina del sector, las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito pueden ejercer actividad financiera tienen una habilitación legal para que, aquellas que cumplan los requisitos establecidos, puedan pagar las mesadas pensionales.

En ese escenario, y en atención a que los fondos de empleados también hacen parte del subsector solidario de ahorro y crédito (lo cual encuentra también basamento en la clasificación del estudio de la Unidad de Proyección

Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022), nada obsta para que, junto a las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, y las asociaciones mutuales, haga parte de la gama de organizaciones sin ánimo de lucro que captan los depósitos de los asociados.

Ahora bien, mediante la Ley 700 de 2001 el legislador autorizó a las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito a pagar mesadas pensionales, y no incluyó a los fondos de empleados entre las entidades habilitadas, sin fijar un criterio constitucionalmente admisible para ello.

Esto podría configurar una trasgresión al principio de igualdad consagrado en el texto superior, por cuanto otorga un privilegio un grupo determinado al tiempo que excluye otros asimilables.

Se resalta que en el artículo 13 Superior está establecido el principio de igualdad como un mandato de optimización, el cual debe ser materializado en la mayor medida de lo posible por las autoridades y, en especial, por el Congreso de la República al expedir las leyes, asegurando igual trato a situaciones idénticas y diferenciado ante circunstancias no asimilables<sup>1</sup>, esto es, “*hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual*” y que en la práctica habilita dos variables: de una parte, el deber de tratamiento igual a supuestos de hecho equivalentes; y de otra, la obligación de consideración desigual ante situaciones diferentes que ameriten una regulación diversa (Corte Constitucional, 2020).

En efecto, esa pensión de jubilación ha sido entendida como un factor de aseguramiento de una vida digna para los mayores de edad, que, con base en las aportaciones durante su vida laboral, obtienen el derecho a una mesada periódica y se percibe a través del sistema financiero tradicional, y resulta imperativo que tanto los fondos de empleados como las citadas cooperativas, al generar el vínculo económico y social con numerosos titulares del derecho a la pensión, sean instituciones que por su esencia se constituyen en entidades adecuadas y expeditas para adelantar el proceso de pago de estos valores al contar con el instrumento esencial de vinculación económica: la cuenta de ahorro de que dispone en la organización solidaria.

Si a este análisis se suma la Ley 1902 de 2018, que establece un marco general para la libranza o descuento directo y faculta a las *cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas de ahorro y crédito* y a los *fondos de empleados* para que ordenen retenciones hasta de un 50% del monto de la pensión actuando como operadores de libranza, una vez cumplidos los requisitos para manejar los aportes o ahorros de sus asociados, el resultado será el mismo. Ello, por cuanto la autorización legal concedida supone una estructura robusta y la sujeción a los controles ejercidos por la superintendencia del ramo, así como la libre decisión de parte de los asociados de depositar allí sus ahorros, todo lo cual refuerza la capacidad que tienen estas organizaciones para garantizar el pago oportuno de las mesadas a los beneficiarios, previo desembolso por parte de los administradores de los respectivos regímenes pensionales.

Siguiendo esta línea, no existe una razón válida que permita excluir a los fondos de empleados como pagadores

de la pensión reconocida por las administradoras competentes, fondos a los que se les harán extensivos los requisitos para recibir la habilitación correspondiente. Aunado a ello, en garantía de los derechos de las personas que perciben la pensión, ni a los fondos de empleados ni a las cooperativas de ahorro y crédito o las multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito les será permitido cobrar o descontar concepto alguno asimilable a las cuotas de manejo y/o administración.

Y es en este contexto en el que surge la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, que no es otra que modificar aquellos artículos que habilitan a las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito, y adicionar a los fondos de empleados, para que resulten también autorizados por el legislador para pagar las mesadas pensionales a sus asociados.

#### 4. COOPERATIVAS COMO ENTIDADES PAGADORAS Y RECAUDADORAS

El artículo 95 constitucional, que se refiere a los deberes de los ciudadanos, menciona en el numeral 9 la obligación de *contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad*.

Así, el cumplimiento de ese deber permite que el Estado cuente con los recursos económicos necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población y cumplir los fines constitucionales. De allí se desprenden dos principios: el de equidad tributaria, que es una expresión concreta del principio de igualdad y se refiere a la distribución proporcional de las cargas y los beneficios tributarios entre los contribuyentes, conforme a su capacidad económica. El segundo es el de justicia tributaria, que obliga al Legislador a mantener un sistema tributario eficiente en el recaudo de los tributos, mientras trata de forma equitativa a los contribuyentes, al atender a su capacidad económica (Corte Constitucional, 2022).

Es precisamente de este último postulado de donde surge la necesidad de que el legislador ordene los elementos necesarios para garantizar el recaudo tributario, pues la ineficiencia en esta actividad “*puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de sus obligaciones impositivas por parte de algunos contribuyentes conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas solo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos*” (Corte Constitucional, 2015).

En esa línea, la libertad de configuración del legislador en materia tributaria abarca la potestad para imponer contribuciones e impuestos, fijar los elementos de dicha obligación, incluyendo vigencias, sujetos activos y pasivos, hechos y bases gravables, así como la de crear los controles y sanciones en caso de incumplimiento, y las formas de cobro y recaudo (Corte Constitucional, 2009, 2011). Todo ello encuentra límites en el respeto por los derechos fundamentales y principios constitucionales como la legalidad, la certeza e irretroactividad de los tributos y los principios de equidad, eficiencia y progresividad (Corte Constitucional, 2022).

Descendiendo al ámbito territorial, a las dificultades propias de la evasión y elusión fiscal, se sumaron las contingencias recaudadoras generadas por la pandemia del coronavirus, lo que incidió de manera negativa en el recaudo de impuestos, tasas y contribuciones. Luego, la reactivación económica también se reflejó en un aumento en el recaudo a nivel departamental y de ciudades capitales.

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-250 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-015 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-084 de 2020 (M.P. Gloria Stefía Ortiz Delgado).

**Imagen 5. Ingresos de recaudo propio en millones de pesos**

CONCEPTO	2021	% PIB	2022	% PIB	Crecimiento Real 2022 / 2021	% del Total 2021	% del Total 2022
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>28.473.393</b>	<b>2,4%</b>	<b>33.106.432</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,1%</b>	<b>87%</b>	<b>84%</b>
Impuesto de Industria y Comercio	7.168.692	0,6%	9.374.485	0,6%	13,1%	22%	24%
Impuesto Predial Unificado	6.994.233	0,6%	7.145.226	0,5%	2,9%	21%	19%
Impuestos al Consumo	9.232.997	0,8%	1.770.996	0,4%	-81%	16%	13%
Cerveza	2.723.616	0,2%	3.089.708	0,2%	12%	8%	8%
Licores	1.077.748	0,1%	1.089.720	0,1%	1%	3%	3%
Cigarrillos y Tabaco	1.431.633	0,1%	1.481.569	0,1%	4%	4%	4%
Otros Ingresos Tributarios	2.535.131	0,2%	2.801.271	0,2%	11%	8%	7%
Vehículos Automotores	2.037.924	0,2%	2.285.557	0,2%	12%	6%	6%
Estampillas	1.732.354	0,1%	2.270.966	0,2%	31%	5%	6%
Registro y Aneodios	1.502.983	0,1%	1.763.760	0,1%	18%	5%	4%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.489.490	0,1%	1.694.143	0,1%	14%	4%	4%
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>4.391.022</b>	<b>0,4%</b>	<b>6.525.841</b>	<b>0,4%</b>	<b>50%</b>	<b>13%</b>	<b>16%</b>
Taxes, Derechos, Multas y Sanciones	4.261.445	0,4%	3.437.088	0,2%	-21%	13%	8%
Otros no tributarios	129.577	0,0%	2.804.515	0,2%	216%	1%	6%
<b>TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO</b>	<b>33.064.415</b>	<b>3%</b>	<b>39.632.274</b>	<b>3%</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

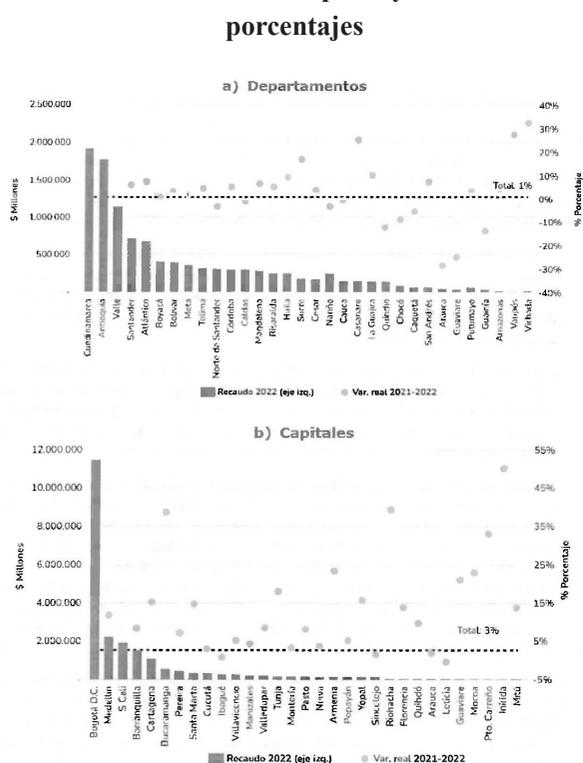
Tomado de: MinHacienda, Viabilidad Fiscal Territorial 2022.

Como se aprecia en la tabla anterior, las entidades territoriales presentaron un crecimiento de los ingresos tributarios del 2,1% entre 2021 y 2022. Y, en comparación con el año 2019, el crecimiento real alcanzó el 4,3%, con lo que se ratifica la plena recuperación de los niveles observados prepandemia debido al buen desempeño de la actividad económica durante 2022, según se expuso en el mismo informe de Viabilidad Fiscal Territorial 2022:

*“En la vigencia 2022 se confirmó la recuperación de las finanzas de las Gobernaciones y Alcaldías Capitales, teniendo en cuenta la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19. Los ingresos tributarios repuntaron y alcanzaron niveles superiores a los observados prepandemia, comportamiento que se vio influenciado por el desempeño de la actividad económica y la más alta contratación (vinculada al ciclo político presupuestal en un tercer año de gobierno territorial)”*.

Así, excepción hecha del impuesto predial unificado, los impositivos, vehículos y otros tributarios, la tendencia fue positiva, destacándose el impuesto de industria y comercio y las estampillas que alcanzaron crecimientos de doble dígito. La dinámica del recaudo tributario en departamentos y ciudades capitales se aprecia más claramente en las siguientes gráficas:

**Imagen 6. Dinámica del recaudo tributario 2022 en millones de pesos y porcentajes**



Tomado de: MinHacienda, Viabilidad Fiscal Territorial 2022.

De allí que, en las vigencias 2021 y 2022, el 66% de los departamentos y el 94% de las ciudades capitales contabilizaron crecimientos reales de su recaudo tributario, siendo Inírida, Vaupés, Riohacha y Bucaramanga las ciudades con mayores tasas de crecimiento.

Si se quiere ser más preciso en la problemática presupuestal de los territorios, la mirada debe fijarse en la dependencia de recursos de transferidos por parte de la Nación y la disminución del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, así como la forzosa aplicación del procedimiento tributario nacional, la inexistencia de desarrollos tecnológicos que apoyen las funciones de recaudo, fiscalización y control, y la debilidad de la estructura administrativa y del personal, a cuya desaparición contribuirían unos sistemas de tributación eficientes (Vidarte, 2018).

En ese proceso de búsqueda de aumento y sostenibilidad de los ingresos recaudados en los respectivos territorios, que la plataforma habilitada para los recaudos constituye un elemento fundamental, por cuanto el ciudadano obligado a pagar el tributo debe contar con las herramientas necesarias y a su alcance para cumplir con los pagos respectivos.

Y es aquí donde las organizaciones solidarias desempeñan un rol relevante: una vez se acrediten como entidades recaudadoras, brindarán a sus asociados la posibilidad de recaudar el tributo para luego consignarlo a favor de las secretarías de hacienda respectivas y que estas puedan disponer de los recursos con la inmediatez requerida.

En efecto, la Ley 454, que ordena la economía solidaria, indica que estas organizaciones son “creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros” (Ley 454, artículo 2º). Esto se complementa con el artículo 8º del mismo cuerpo jurídico, según el cual las entidades de economía solidaria realizarán sus operaciones para establecer redes de intercooperación a nivel territorial o nacional mediante planes económicos, sociales y culturales que podrán referirse al intercambio de servicios y demás actividades que tiendan a lograr una mayor promoción y desarrollo (Ley 454, artículo 8º).

De lo anterior (obligación de tributar, actividad recaudadora, economía solidaria), se colige que la autorización a las cooperativas de ahorro y crédito para que puedan ser parte de los convenios de recaudo de tributos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses administrados por las secretarías de hacienda distritales, municipales y departamentales representa un impacto positivo en la disminución de la evasión y el seguimiento a los valores recaudados, con lo que esta nueva alternativa de recaudo—fortalecido además desde la promoción que se haga al interior de las organizaciones solidarias—incidirá en las metas tributarias de la nación y, en específico, en las finanzas públicas territoriales.

A esta altura debe precisarse que los alcaldes y gobernadores o a quien deleguen, tendrán la facultad de expedir los actos administrativos de autorización a las entidades financieras, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas financieras legalmente constituidas en el país y vigiladas, que cumplan con los requisitos exigidos para el recaudo de tributos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses.

Para ello, y de acuerdo a lo mencionado en el artículo 4º del proyecto, podrán fijar los requisitos técnicos, financieros y jurídicos para postularse como entidad recaudadora y suscribir el convenio de recaudo, así como procedimientos y actuaciones para conceder y cancelar la autorización, y las condiciones para la prestación del servicio de recaudo, lo que incluye la aplicación de sanciones a que hubiere lugar. De la misma manera, deberá regularse lo relacionado con el manejo de los recursos públicos, la reserva de la información tributaria y demás asuntos que ameriten ordenación por

la potencialidad de generar riesgos para el erario, para el contribuyente y aquellos relacionados con lavado de activos y financiación del terrorismo.

Así, se propone adicionar un numeral al artículo 49 de la Ley 454 de 1998, en el que se enlistan las operaciones que el legislador autorizó realizar a las cooperativas de ahorro y crédito y a las cooperativas multiactivas o integrales - sección de ahorro y crédito. Con ello, estas organizaciones solidarias podrán ser parte de la red de recaudo de tributos y demás recursos en favor del fisco de orden territorial.

Aunado a ello, en el artículo 4º se incorporan los parámetros técnicos que estableció la Supersolidaria en la Circular externa número 5 del 4 de abril de 2013, donde imparte instrucciones para prestar servicios de recaudo a empresas públicas y/o privadas.

### **5. AUTORIZACIÓN PARA INVERSIONES DE LIQUIDEZ**

Siguiendo la línea de libertad en la configuración legislativa planteada en el anterior acápite, y sin trasgredir ningún límite o desconocer garantías constitucionales, al legislador le es dado autorizar las inversiones de liquidez.

Con ello nuevamente se persigue la realización de un fin estatal como la solidaridad, pues permitir que los dineros provenientes de los excedentes de liquidez se depositen en cooperativas de ahorro y crédito a título de certificados de depósitos a término (CDATS) o depósitos de ahorros, fortalecerá el sector cooperativo y aumentará su participación en el sector. Por esta vía, existe la posibilidad de que la medida impacte de manera positiva en la oferta de créditos a la ciudadanía de bajos recursos y capacidad de endeudamiento que no califica para recibir un préstamo por parte de un banco, pues esa liquidez podría mejorar las condiciones y tornarse en un apoyo fundamental para el financiamiento de iniciativas de la economía popular y solidaria.

Esto permite flexibilizar la regla histórica según la cual tan solo un tipo de organizaciones vigiladas por la Superfinanciera podrían ser las destinatarias de la constitución de los títulos de inversión. Así, ampliar el catálogo de entidades en las cuales se pueden invertir los excedentes de liquidez, dinamiza el sector financiero y abre un camino importante para aquellas organizaciones de origen solidario.

Lo enunciado también daría aplicación a los principios establecidos en el artículo 333 Superior, el cual consigna que la libre competencia económica es un derecho y que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias.

Esta autorización no significa el desconocimiento de los parámetros de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia con el propósito de garantizar el interés público al que refiere el artículo 335 Superior que a la letra dice:

*Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.*

Esto implica, como bien lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-331 de 2020, mantener (i) la inspección, que se refiere a la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; (ii) la vigilancia, que alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad o entidad sometida a ella; y (iii) el control en estricto sentido, el cual abarca la posibilidad de ordenar

correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión de la entidad controlada y la imposición de sanciones.

Asimismo, en ese camino se está cumpliendo un fin previsorio en las finanzas públicas, de manera que se garantiza una liquidez en favor de las entidades territoriales y se facilita el financiamiento de proyectos a mediano y largo plazo al convertirse los depósitos en una fuente de recursos adicional, al provenir de meros excedentes.

Conviene recordar que, en el marco de la emergencia declarada por el coronavirus, el Gobierno nacional expidió decretos legislativos como el 562 del 15 de abril de 2020, que ordenó crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública para financiar el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Nótese cómo los títulos terminan siendo un importante insumo a la hora de financiar los gastos de la Nación.

Aunado a ello, se reitera, la norma daría plena aplicación al principio de la libre competencia, según el cual deben primar condiciones de igualdad en esas dinámicas porque de allí deriva un bienestar para los consumidores y para el sector económico, con lo cual se promueve un mayor desarrollo en la nación.

Así, usando la facultad que tienen las cooperativas de ahorro y crédito para captar recursos del público, y ampliando ese alcance a las entidades del orden territorial, se materializaría el fortalecimiento al sector solidario, al tiempo que se contribuye al robustecimiento de las finanzas públicas.

### **6. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO**

Con el fin último de materializar el robustecimiento del sector solidario, el presente proyecto propone cinco artículos que, de contera, tendrán otros impactos positivos:

El primero adiciona la Ley 454 de 1998, específicamente el artículo 49, para lo cual agrega al listado de operaciones autorizadas a las cooperativas de ahorro y crédito y a las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales la de celebrar convenios con entidades públicas territoriales, empresas e instituciones del Estado, empresas de economía mixta y entidades privadas. Ello, con el fin de que manejen recursos y recauden tributos, tasas, contribuciones, servicios públicos y privados.

El segundo y tercer artículo modifican los artículos 2º y 5º de la Ley 700 de 2001, con lo que se completa la regulación necesaria para que las cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas integrales con secciones de ahorro y crédito, y los Fondos de Empleados de categoría plena cuenten con la autorización legal para pagar la mesada pensional a sus asociados, prestación económica que previamente fue reconocida por la administradora de pensiones respectiva.

Por su parte, el artículo 4º permite que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial (con participación pública superior al 50%), inviertan los excedentes de liquidez en certificados de depósitos a término (CDATS) o depósitos de ahorros en cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Supersolidaria.

### **7. CONCLUSIONES**

Las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998 y el Decreto número 1481 de 1989, normas que sumadas a los mandatos constitucionales imponen una especial protección y tratamiento en favor de las organizaciones solidarias, dada su importancia en la generación de promoción del ahorro y el desarrollo social, mediante la atención a las necesidades de los asociados y sus familias, todo lo cual

contribuye a la materialización de la *solidaridad* con fin del Estado.

Así, conviene adoptar un nuevo esquema regulatorio que, de una parte, permita los depósitos de parte de las entidades administradoras de los regímenes pensionales a los fondos de empleados y cooperativas habilitadas, para que estos a su vez lo paguen a los asociados pensionados, y de otra, habilite a las organizaciones solidarias definidas a ser entidades recaudadoras de tributos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses administrados por las Secretarías de Hacienda del nivel distrital, municipal y departamental, con lo cual se originará un nuevo flujo dinerario que contribuirá a afianzar el sector solidario en términos del comportamiento financiero y solvencia patrimonial, aumentando las operaciones y probablemente la autorización de créditos. A esto se suman los beneficios a la población pensionada que, se reiteran, verán ampliadas las posibilidades de elegir dónde recibir el giro de su mesada y evitar complejos desplazamientos para el cobro respectivo, así como dotar al contribuyente de una robusta estructura para el pago de sus obligaciones tributarias.

En esta misma línea, el Estado logra una importantísima triada al garantizar las condiciones de igualdad y competencia a las organizaciones del sector solidario, fortalecer este sector y contribuir al robustecimiento de las redes de recaudo tributario así como a la sostenibilidad fiscal territorial.

Las anteriores consideraciones, nos llevan a proponerle al honorable Congreso de la República que se permita que, (i) además de las cooperativas especializadas, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados de categoría plena que cuentan con una supervisión exigente y rigurosa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, sean habilitados para pagar las mesadas a sus asociados pensionados, que a la fecha asciende a trescientos cincuenta mil pensionados aproximadamente.

De igual forma, (ii) se propone que aquellos fondos de categoría diferente a la plena puedan adelantar ese pago, siempre y cuando cuenten con autorización del ente de supervisión y previamente acrediten condiciones de idoneidad administrativa, financiera y tecnológica para prestarle el servicio a sus asociados pensionados.

Para concluir, (iii) se propone habilitar a las cooperativas de ahorro y crédito a la sección de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas para, previo el cumplimiento de los requisitos definidos previamente, recauden los tributos del nivel territorial y posteriormente los consignen a orden de las entidades.

## 8. MARCO NORMATIVO

Se referencia la normatividad relacionada con el asunto aquí sometido a consideración.

- La *solidaridad* en la Constitución Política de Colombia: la solidaridad como fundamento del Estado (artículo 1º); derecho de asociación de los trabajadores el (artículo 38); formas asociativas de ejecución de programas de vivienda (artículo 51); protección y promoción de las formas asociativas y solidaria de propiedad (artículo 58); promoción del acceso a la propiedad y en particular de los trabajadores y las organizaciones solidarias en los procesos de privatización (artículo 60); obligación del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra en forma individual y asociativa (artículo 64) y la obligación del Estado de fortalecer las organizaciones solidarias y promover el desarrollo empresarial (artículo 333).

- Ley 79 de 1988, mediante la cual se actualizó la legislación cooperativa. Decreto Ley 1481 de 1989, mediante el cual se crearon los fondos de empleados.

- Ley 454 de 1998, mediante la cual se definió el marco conceptual de la economía solidaria, crea la Superintendencia Solidaria, entre otras entidades.

- Ley 1391 de 2010, mediante la cual se modificó el Decreto Ley 1481 de julio 7 de 1989, que consagra la naturaleza jurídica, características, constitución y régimen interno de los Fondos de Empleados.

## 9. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

*Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”.*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

En ese sentido, se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría configurar un beneficio particular, actual o directo a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que haga parte de las juntas directivas u órganos directivos de Fondos de Empleados.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

**10. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

En virtud de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2023, esta iniciativa legislativa no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno, por lo que no requiere un análisis de impacto fiscal.

**11. REFERENCIAS**

Analfe. (30 de junio de 2022). Observatorio Socioeconómico de Fondos de Empleados a diciembre de 2021. *Boletín semestral ANALFE, Edición número 8*. Bogotá D.C. Obtenido de: <https://www.analfe.org.co/upload/Observatorio%20socioeconómico%20Analfe%20-%208ta%20Publicación.pdf>

Banca de Oportunidades (2021). Reportes de inclusión financiera. Obtenido de: [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-03/Version\\_Final\\_Reporte\\_Inclusion.pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-03/Version_Final_Reporte_Inclusion.pdf)

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

Corte Constitucional, Sentencias C-664 de 2009 y C-883 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, respectivamente.

Corte Constitucional, Sentencia C-492 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, Sentencia T-035 de 2017. Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuatras

Corte Constitucional, Sentencia C-322 de 2022, M.P. Hernán Correa Cardozo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE. (9 de Octubre de 2020). Proyecciones y retroproyecciones de población departamental para el periodo 1985-2017 y 2018-2050 con base en el CNPV 2018. *Serie departamental de población por área, para el periodo 2018 -2050*. Recuperado el 21 de Agosto de 2022, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Nacional de Planeación. (27 de Septiembre de 2021). Política pública para el desarrollo de la economía solidaria. *Documento CONPES 4051*. Bogotá D.C.

Fecolfin - Federación especializada de Cooperativas de Ahorro y Crédito & Financieras de Colombia (2022). Desempeño Financiero de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Obtenido en <https://www.fecolfin.coop/wp-content/uploads/2023/07/investigacion-dic-2022.pdf>

Galvis, Mónica Andrea & Galvis, Rueda & Alvarez, Juan Fernando & Rodríguez, Álvarez. (2013). Una mirada a los fondos de empleados en Colombia. *Gestión y sociedad*. 5, 75-86. Obtenido de: [https://www.researchgate.net/publication/304039970\\_Una\\_mirada\\_a\\_los\\_fondos\\_de\\_empleados\\_en\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/304039970_Una_mirada_a_los_fondos_de_empleados_en_Colombia)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF. (junio de 2022). Hoja de ruta subsector solidario de ahorro y crédito. *Estudio*. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe de Viabilidad Fiscal Territorial 2022. Obtenido de [https://www.inversionesocial.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages\\_viabilidadfiscalterritorial/viabilidadfiscalterritorial2022](https://www.inversionesocial.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_viabilidadfiscalterritorial/viabilidadfiscalterritorial2022)

Pardo-Martínez, L. P. y Huertas de Mora, M. V. (2014). La historia del cooperativismo en Colombia: hitos y periodos. *Cooperativismo & Desarrollo*, 104(22), 49-61. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/co.v22i104.970>.

La República (2017). Cuáles son las principales ventajas y desventajas de los fondos de empleados. Obtenido de: <https://www.larepublica.co/finanzas-personales/ventajas-y-desventajas-de-los-fondos-de-empleados-2529851>.

Ruano & Rubio (2016). El impacto que tienen los fondos de empleados, en Bogotá, en el bienestar laboral de sus asociados. Universidad de la Salle. Bogotá. Obtenido en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1486&context=maest-administracion>

Superintendencia Solidaria (2013). Circular Externa No. 005 del 04 de abril de 2013, sobre prestación de servicios de recaudo.

Superintendencia Solidaria (2020). Conceptos jurídicos y contables. Obtenido de [https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/conceptos\\_juridicos\\_y\\_contables/concepto\\_unificado\\_-\\_operaciones\\_permitidas\\_a\\_las\\_organizaciones\\_solidarias.pdf](https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/conceptos_juridicos_y_contables/concepto_unificado_-_operaciones_permitidas_a_las_organizaciones_solidarias.pdf)

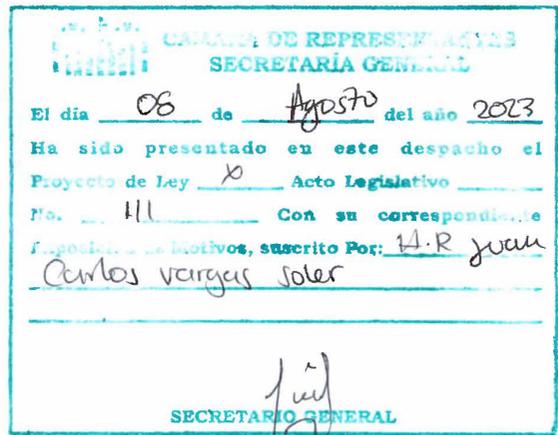
Superintendencia de Economía Solidaria (2022) Informe Fondos de Empleados Nivel de supervisión I, II, III.

Superintendencia Solidaria (2022). Clasificación de los Fondos de empleados por categorías. Obtenido de: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/entidades-vigiladas/fondo-de-empleados>

Superintendencia Solidaria (2022). Centro de Analítica. Obtenido de: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/content/centro-de-analitica>

Superintendencia Solidaria (2022). Conceptos jurídicos y contables. Obtenido de: <https://www.supersolidaria.gov.co/es/conceptos-juridicos-y-contables>

Vidarte González, Juan José (2020). Recaudo de impuestos nacionales y subnacionales en Colombia. Obtenido en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contad/article/view/7288/10991>



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2023 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2023

Doctor

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente

Cámara de Representantes

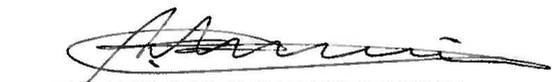
Bogotá, D. C.

**ASUNTO:** Proyecto de ley, *por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de ley, *por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

  
**ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA**  
 SENADOR DE LA REPÚBLICA

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Antecedentes**

El artículo 119 de Ley 418 de 1997, prorrogada en sucesivas oportunidades a través de las Leyes 547 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y modificada por la Ley 1421 de 2010 dispuso que en los departamentos y municipio deben funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con destino a las necesidades regionales de seguridad y convivencia de las entidades territoriales.

La Ley 1421 de 2010, en su artículo octavo inciso segundo, estableció la potestad de los municipios y departamentos para imponer tasas o sobretasas especiales, destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Respecto del inciso segundo del artículo octavo de la Ley 1421 de 2010 fue presentada acción de constitucionalidad, el demandante solicitó a la corte decidir: Primero, si la disposición desconocía la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales, porque las disposiciones acusadas no identifican el tributo que pretenden crear y se limitan a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes; y un Segundo cargo, que planteó conocer por parte de la Corte Constitucional, si se transgrede con la norma los principios de legalidad y certeza tributaria, debido a que crean una tasa sin establecer su hecho gravable, esto es, el elemento que define la identidad de los tributos territoriales y que determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados.

En relación a los cargos planteados, la honorable Corte Constitucional se pronunció así: Respecto al primero, reconoció que la expresión acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. Es decir, que nos encontramos ante una ley que, autorizando un tributo, falta en su deber de definir el hecho generador. Situación que conlleva a desconocer el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales previsto en el artículo 338 de la Constitución. Que con claridad impone que las competencias en materia tributaria, deberán ser ejercidas conforme a la ley y la Constitución Política.

En relación con el segundo cargo, consideró la máxima autoridad constitucional, que la disposición acusada vulnera los principios de legalidad y certeza en materia tributaria, toda vez que no delimita el contenido mínimo de la obligación que es exigido por la Constitución Política en el artículo 338. Lo anterior, en razón a que se autoriza a los entes territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos- cuenta de seguridad sin fijar el hecho generador de la imposición. Autorización que en los términos que se ha establecido vulnera el principio de certeza y legalidad en materia tributaria, toda vez que las disposiciones consagradas mantienen una falta de claridad insuperable.

La Corte Constitucional declaró inconstitucional las normas que autorizaron la creación de la Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana consagradas en el artículo octavo de la Ley 1421 de 2010.

No obstante, lo anterior, El tribunal ha decidido mantener la vigencia de la ley, por el término de dos legislaturas, contadas a partir de la notificación de la sentencia. Consciente la Corte Constitucional de la gravísima lesión que para las finanzas de los entes territoriales implicaría retirar del mundo jurídico de manera inmediata el referido artículo octavo de la Ley 1421 de 2010, con el cual el legislador ha autorizado a los entes territoriales la posibilidad de adoptar la Tasa de Seguridad y convivencia ciudadana.

Así se observa de la lectura de los considerandos de la Corte Constitucional, la cual al respecto señaló:

“(ix) La Sala decidió declarar la inexequibilidad de las normas acusadas con efectos diferidos por un término prudencial, suficiente para que el Congreso de la República modifique el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas. **Ello, en consideración a que el retiro de del ordenamiento jurídico de dichas disposiciones podría resultar más inconstitucional, en cuanto financian programas de seguridad ciudadana indispensables para mantener el orden público, la vida e integridad de las personas, la vigencia del orden justo y, en especial, contribuyen a financiar los gastos requeridos**

**para superar el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria.** La financiación de esos imperiosos objetivos no puede reemplazarse por otros recursos, por cuanto su planificación corresponde a los Planes de Desarrollo vigentes de las entidades territoriales. Siguiendo precedentes de la Corte Constitucional, se difirió los efectos de la inexequibilidad de las normas acusadas por un término prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusión y aprobación en el Congreso”. (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-101 de 2022 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Lo expuesto permite señalar que la Corte Constitucional, pese a reconocer que la norma es inconstitucional se abstiene de adoptar una decisión con efectos inmediatos que la excluya del ordenamiento jurídico, atendiendo al impacto severo que tal decisión generaría en los entes territoriales para el financiamiento de los programas de seguridad ciudadana indispensables para mantener el orden público, la vida e integridad de las personas, la vigencia del orden justo.

Con base en ello decide adoptar que la decisión de los efectos de la declaración de inexequibilidad, se diferían 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 para fomentar la seguridad ciudadana.

Es importante anotar que el Congreso de la República en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, en aras de cumplir la mencionada Sentencia C-101 de 2022, decidió establecer como hechos generadores de la tasa a la seguridad en el caso de los departamentos, la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial. Sin embargo, solo limitó esta autorización legal a aquellos 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”.

La conveniencia nacional y las circunstancias actuales de seguridad exigen extender la habilitación para adoptar la tasa de seguridad a todos los departamentos del país y no solo a los cuatro departamentos permitidos por la Ley 2272 de 2022, de la misma manera a todos los municipios y distritos del país y no solo al puñado de municipios que hizo uso de la facultad contenida en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 mientras estuvo vigente. Esa decisión Congressional se corrige a través del presente proyecto de ley.

### **1. COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DE LA NACIÓN, LOS DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS**

Las acciones relativas a la Seguridad y la Convivencia ciudadana han sido tradicionalmente reconocidas y asociadas al fuero exclusivo de la Nación. Pensamiento que es más diáfano, si se consulta sobre la fuente de financiación de los rubros con base en los cuales se costean las actividades asociadas a estos dos importantes sectores, en tanto por la forma como se ha establecido las competencias en la Constitución Política, el llamado a asegurar la financiación es la Nación.

Criterio que resulta en particular las competencias que se asignan al Presidente de la República, como así se presenta con el artículo 189 de la Carta el cual asigna las calidades de jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. Señalándole como una de sus funciones la de:

[...]

“4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

[...]

La Carta Política respecto las competencias del Gobierno para la conservación del orden público, en el artículo 296 de la Constitución Nacional. prevé:

“Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los Alcaldes”.

No obstante, las atribuciones de máxima autoridad de jefe de Estado, y consecuente con la filosofía que ha orientado la formación de la Carta Política, se han asignado competencias a las entidades territoriales en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Buscando así materializar los principios de colaboración, autonomía territorial, y descentralización.

Evidencia de ello, se observa al considerar que aun cuando las competencias en materia de seguridad y convivencia ciudadana, se encuentran a cargo de la Nación. algunas de esas atribuciones han sido encargadas a favor de los departamentos y municipios.

#### Departamentos

En particular de ello da cuenta; el numeral octavo del artículo 300 de la Carta Política. el cual establece que corresponde a las asambleas departamentales, “Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”; y el artículo 303 constitucional el cual señala que el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público.

En línea con lo anterior, el artículo octavo de la Ley 4ª de 1991, consagra que, para efectos de la conservación del orden público, el Gobernador “[...] cumplirá y hará cumplir en cada uno de los municipios de su departamento los decretos y las órdenes del Gobierno nacional pendientes a la conservación del orden público”.

La Ley 4ª de 1913 al referirse a las funciones de las Asambleas Departamentales, señala entre otras, algunas concernientes a la seguridad, de los departamentos, como así se consigna en el numeral 13 del artículo 97, la cual indica: “El arreglo de las cárceles y la conducción, custodia y seguridad de los reos, respetando las disposiciones que sobre el particular dicten el Congreso y el Poder Ejecutivo”.

En relación con los Gobernadores, la Ley 4ª de 1913 artículo 127, señaló que recaía en ellos:

“15. Estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes, ordenanza o acuerdos departamentales vigentes [...]” y “34. cuidar de la buena marcha de los establecimientos públicos que existan en el departamento, tales como colegios, escuelas, hospitales, asilos, cárceles, etc.”.

Aunado a ello el artículo 12 de la Ley 62 de 1993, ha establecido que el Gobernador es primera autoridad de Policía en el departamento. Prescribiendo que “la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que estas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces. Los gobernadores y Alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción”.

Así entonces, el gobernador, como primera autoridad de policía en el departamento, es responsable de la preservación del orden público, correspondiéndole

dictar motu proprio las medidas indispensables para el mantenimiento del orden público, o las que le requiera el Presidente de la República. Así mismo, le corresponde utilizar y disponer de los medios de policía tendientes a garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

En relación a la aplicación de las competencias que radican a cargo de Asambleas y Gobernadores como primeras autoridades de policía, así como en lo relacionado a la competencia suprema en esta materia por parte del Presidente de la República. La Corte Constitucional en análisis de constitucionalidad (C-024 de 1994), y reiterando la distinción que en tal sentido hizo la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de 21 de abril de 1982, respecto al poder de policía, función de policía y la actividad de policía<sup>1</sup>, señalaba:

**“La función de policía a nivel nacional es exclusiva del Presidente de la República, según el artículo 189.4 superior estándole, entonces vedado al Congreso ejercer este tipo de competencias. Igualmente, a nivel de las entidades territoriales, los cuerpos colegiados carecen de la función de policía, mientras que las autoridades ejecutivas unipersonales, sí gozan de ella. Así, los Gobernadores - artículo 303 - y los Alcaldes - 315.2 -, ejercen la función de policía (subraya la Sala).**

Y en cuanto a la actividad de policía, como en el caso anterior, los cuerpos colegiados de la nación, departamentos y municipios carecen de esta atribución material. Es apenas lógico, son las primeras autoridades políticas quienes la ejercen, pero por un fundamento constitucional parcialmente diferente, así: el Presidente de la República - artículo 189.3 -, -, s gobernadores - artículos 303 y 296 - y los Alcaldes - artículo 31 folios 2 (sic) (se entiende que debe ser artículo 315.2) y 296 -.

**En síntesis, tanto la función de policía como la actividad de policía son monopolios del órgano unipersonal y primera autoridad política de las respectivas entidades territoriales, existiendo al efecto una unidad de mando en cabeza del Presidente de la República, cuyo poder sobre gobernadores y Alcaldes, en sus calidades de agentes del Estado, así como de aquellos sobre éstos, tiene una clara consagración constitucional (SP artículo 296)”.**

Como se observa en materia de conservación del orden público el actuar de los gobernadores y alcaldes, aun cuando tengan la calidad de ser la primera autoridad de policía en sus territorios, es residual respecto a las decisiones que tome el Presidente de la República, como quiera que gobernadores y Alcaldes son, a efectos de conservar el orden público, agentes en servicios de las órdenes del Presidente de la República. Calidad que

- 1 “a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a lo facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho, es además, preexistente.
- b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concreta asignadas por este a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad.
- c) La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad”. (Corte Constitucional. sentencia de constitucionalidad C-024 de 1994).

se sincroniza con los postulados constitucionales de colaboración armónica y autonomía territorial, mediante los cuales la Carta de 1991 ha previsto el funcionamiento del ordenamiento jurídico colombiano.

### **Municipios y Distritos**

Las competencias en materia de seguridad y convivencia ciudadana de los Alcaldes de los municipios son de igual forma profusas. Al respecto la Constitución Política en su artículo 315 numeral segundo, prescribe que son atribuciones del Alcalde:

Artículo 315. Son atribuciones del Alcalde:

**“2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>.** La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante”.

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, se señala que, entre las funciones de los Alcaldes en relación con la seguridad y convivencia, se encuentra:

Artículo 91. Funciones.

#### **“B) En relación con el orden público:**

**1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador.** La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

[...]

**3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas** mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

**4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.**

**5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana,** para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural”.

Por su parte la Ley 4ª de 1991 en su artículo decimo, tiene al Alcalde como jefe de la policía del municipio, y como el responsable del mantenimiento y preservación del orden público. Debiendo para ello acudir al cumplimiento de lo ordenado por el Presidente y el Gobernador. Veamos:

“Artículo 10. El Alcalde como Jefe de policía. El Alcalde es el Jefe de Policía en el Municipio y el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo, con sujeción a lo dispuesto en esta ley.

Para el cumplimiento de lo anterior, el alcalde deberá dictar las medidas de orden público que sean requeridas por el Presidente de la República, por el Gobernador, Intendente o Comisario, y las que considere indispensables cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”.

En esa línea el artículo 12 de la Ley 62 de 1993, refiere por su parte que el Alcalde es la primera autoridad de policía en el municipio, estando en el deber de diseñar

y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional.

Por su parte el artículo 35 del Decreto número 1421 de 1993, indica que le compete al Alcalde Mayor del Distrito Capital, como primera autoridad de policía de la ciudad, dictar los reglamentos, impartir las órdenes, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

El artículo 38 del Decreto número 1421 de 1993, establece como atribución del Alcalde Mayor del Distrito Capital, la relativa a:

“2ª Conservar el orden público en el Distrito y tomar las medidas necesarias para su restablecimiento cuando fuere turbado, todo de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República”.

Lo expuesto, permite reconocer que los Alcaldes de los municipio y distritos, tienen atribuciones en materia de seguridad y convivencia ciudadana, a tal punto que, en el ordenamiento jurídico colombiano, se le ha otorgado la calidad de primera autoridad de policía en el municipio.

### **Síntesis**

Considerando lo expuesto, y teniendo en cuenta que la Nación, es la primera llamada a cumplir con el financiamiento de los rubros destinados al financiamiento de la seguridad y convivencia ciudadana, en tanto tal competencia, aunque desarrollada en colaboración con las entidades territoriales le pertenece de forma principal al Gobierno nacional conforme lo ordenado por el Congreso de la República y la Constitución Política.

No obstante ser claro, que el financiamiento corresponde a la Nación, el legislador ha querido involucrar a las entidades territoriales, en el esfuerzo de la obtención de los ingresos dirigido para los sectores referidos.

Así en la Ley 63 de 1993, previo a ordenar que el Gobierno nacional apropiará los recursos fiscales indispensables para asegurar el cumplimiento inmediato la ley citada, procede a establecer la potestad de las entidades territoriales para contribuir al financiamiento de la Policía Nacional, y para la celebración de convenios con la Nación para mejorar la seguridad pública en general. (Artículos 31-32).

Previendo así nuevas fuentes de recursos para financiar las estrategias, programas y actividades departamentales y municipales, las cuales buscan mejorar el financiamiento de los rubros destinados a costear la seguridad y convivencia ciudadana. Disposición que conecta con la creación de los Fondos Cuenta en todos los departamentos y municipios, establecidos con la Ley 418 de 1997, prorrogada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y modificada por la Ley 1421 de 2010. Toda vez que la distribución de los ingresos era según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local”.

Lo anterior permite reconocer la necesidad de la existencia de la tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana a favor de los departamentos. Toda vez que con la misma se puede hacer efectivos los principios de colaboración, descentralización y autonomía territorial. Toda vez que permite a los departamentos, municipios y distritos, buscar ingresos, que serán revertidos en inversión en materia de seguridad y convivencia ciudadana, aportes que verán reflejados en mejores índices de seguridad y convivencia en sus territorios. De no ser así, la Nación se vería con la carga de financiar ella sola estos dos

importantes sectores, hecho que repercutiese seriamente en el financiamiento de estos, toda vez que privaría de los ingresos que los departamentos y municipios obtengan para dicho objetivo.

**1.1. IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA**

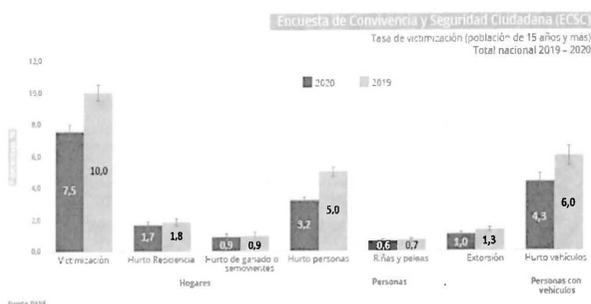
La Constitución Política en su preámbulo tiene consagrado que la Carta Política, tiene entre los fines de su sanción el asegurar a sus integrantes la convivencia, la libertad y la paz.

En esa línea el artículo segundo, relativo a los fines esenciales del Estado, tiene consagrado el deber del Estado de “mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Importante además advertir que la seguridad y la convivencia ciudadana son bienes públicos, en el que el Estado está obligado a hacer el máximo esfuerzo de calidad y cobertura. Asimismo, el desarrollo social y económico tiene como condición, la posibilidad de que los ciudadanos puedan desenvolver sus vidas en un ambiente previsible de seguridad y convivencia, en el cual estén garantizados sus derechos y puedan cumplir con sus deberes.

Las cifras de criminalidad y violencia y de alteración del orden público, son expresiones de situaciones anómalas en cuanto a la convivencia y la seguridad, esto es el reflejo de entornos en los que los ciudadanos se les dificulta la construcción adecuada de relaciones e interacciones entre sí y con el mismo entorno que favorezcan la sana y armónica convivencia.

Al respecto la última Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (2020) del DANE a la fecha, pese a ser la misma de un año atípico, en su comparación con la encuesta del año 2019, da cuenta de escenario de inseguridad, que afectan la tranquilidad y convivencia pacífica de la ciudadanía. Realidad estadística que es aún más preocupante, si se identifica que la cifra de un año de 2020 de gran aislamiento, mantuvo en algunos ítems con los datos del año 2019.



El DANE, presentó las cifras de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2020) de la siguiente forma:

“Al indagar por el hurto a residencias, el 1,7% de los hogares para el total nacional reportaron haber sufrido este hecho. Mientras que el 0,9%, de los hogares en el total nacional informaron haber sufrido hurto de ganado, semovientes o aves de corral.

Frente al hurto a personas, 3,2% de las personas de 15 años y más en el total nacional informaron haber sufrido este delito al menos una vez durante 2020.

Del total de personas propietarias de algún vehículo en 2020, el 4,3% reportó haber sufrido un hurto a la totalidad o una parte o accesorio de su vehículo, para el total nacional.

Con respecto a la tasa de riñas y peleas, 0,6% de las personas de 15 años y más informaron haber estado

involucradas en algún hecho de este tipo durante 2020 para el total nacional.

La tasa de personas de 15 años o más afectadas por el delito de extorsión o intento de extorsión para el total nacional, se ubicó en 1,0%. Por último, el 2,1% de las personas de 15 años y más informaron haber tenido algún incidente de seguridad digital durante 2020”. (DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana).

Por su parte en el Informe Trimestral de Seguridad Ciudadana: Análisis nacional y una mirada a las principales aglomeraciones urbanas de Colombia, creado por PARES a mayo de 2021. Permite evidenciar incrementos importantes a la vez que preocupantes en la comisión de la mayor parte de los delitos analizados. Al respecto el Informe señaló en sus conclusiones:

- “En el primer trimestre del 2021 se registró un aumento en el número de homicidios frente a los totales de este mismo periodo en el año 2020.
- En el primer trimestre del 2020 se registró una mayor tasa de denuncias de amenazas que en el mismo periodo de este año.
- Existe un comportamiento de estabilidad, con respecto al primer trimestre del 2020, en lo que se refiere al hurto relacionado con motocicletas, automotores y residencias en los primeros tres meses del 2021. Por el contrario, los indicadores relacionados al hurto a personas podrían indicar una posible reconfiguración del ‘modus operandi’ a partir del cual se realiza este delito.
- En el primer trimestre del 2021 se registró una disminución en el número de denuncias por delitos sexuales respecto al mismo periodo del 2020. Esto podría indicar el crecimiento del subregistro con respecto a estos delitos.
- En cuanto a los delitos de violencia intrafamiliar, se evidencia una lógica parecida a la de los delitos sexuales: se registra una disminución en las denuncias, dando cuenta de un grave fenómeno de subregistro.
- El comportamiento del número de capturas para el primer trimestre del año 2021 se

muestra estable con respecto a las cifras del año pasado en el mismo periodo.

Respecto a los tres primeros meses del 2020, en el primer trimestre del 2021 se registra un incremento considerable (de alrededor del 10%) del número de asesinatos cometidos contra nacionales venezolanos. Esto daría cuenta de la generación de una situación de inseguridad para estas personas debido a su nacionalidad.

En cuanto al número de capturas de personas de nacionalidad venezolana, existe continuidad con el comportamiento registrado para el año pasado. Esto quiere decir que, contrario a lo que se piensa, los nacionales venezolanos no representan un factor que incida considerablemente en la situación de seguridad ciudadana”.

El informe y las conclusiones que son expuestas por PARES, Fundación Paz & Reconciliación, envían serias alertas sobre la necesidad de mantener, y sobre todo reforzar, los esfuerzos que, en materia de seguridad y convivencia, se puedan adelantar para reducir y prevenir la comisión de delitos. Esfuerzos estos que comportan y requieren financiamiento para que, desde los departamentos, municipios y distritos, ello se pueda seguir impactando en mejorar la seguridad y convivencia ciudadana.

**2. DEL TRIBUTO A ADOPTAR.**

Uno de las razones que consideró la Corte Constitucional para tener por inconstitucional el tributo creado en la Ley 1421 de 2010, fue determinar

que la forma en la que se había adoptado el tributo vulneraba los principios de legalidad y certeza tributaria. Cuestionando que el legislador hiciera una referencia genérica a una tipología tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposición, indeterminación que a juicio de la corte somete a los contribuyentes a inseguridad jurídica.

Tal yerro de técnica legislativa, materializado en no haber precisado el tipo de tributo a aplicar y en no haber definido el hecho generador, es el objeto de esta propuesta de ley, a efectos de dar el soporte legal exigido por la Corte Constitucional.

## 2.1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA TASA A ADOPTAR

Por ello se procederá a presentar un breve análisis de la clasificación de los tributos, para con base en ello entrar a establecer la naturaleza jurídica del tributo que se propone:

### a) Impuestos

La jurisprudencia de la Corte Constitucional siguiendo lo señalado en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, consagrada en la sentencia del 20 de mayo de 2016, conceptúa el impuesto de la siguiente forma:

“(…) una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad”.

(Corte Constitucional, sentencias de constitucionalidad: C-040 de 1993, C-101 de 2022, C-278 de 2019).

Jurisprudencia Constitucional que ha tenido la oportunidad a caracterizar los elementos básicos del impuesto como tributo, estos elementos son:

- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano; no a un grupo social, profesional o económico determinado.

- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio que perciba el contribuyente.

Una vez pagado, el Estado dispone de él de conformidad con criterios y prioridades distintos a los del contribuyente.

- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.

- Aunque tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, ello no tiene relación con la regulación de la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios. La capacidad de pago es relevante para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo con su disponibilidad.

No se destinan a financiar un servicio público específico, sino a las arcas generales con el fin de atender todos los servicios que sean necesarios. (Corte Constitucional, sentencias de constitucionalidad: C-040 de 1993, C-101 de 2022, C-278 de 2019).

La Corte Constitucional, en la sentencia de constitucionalidad C-101 de 2022, sintetiza los elementos que caracterizan al impuesto, en los siguientes términos:

“27. En conclusión, los impuestos configuran una categoría de tributo y se caracterizan por: (i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado;

(v) su pago es obligatorio, y (vi) el Estado dispone de ellos con fundamento en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva”.

En línea con esa noción el Consejo de Estado, ha definido el impuesto de la siguiente manera:

“En ese orden puntualiza que “El impuesto es un tributo sin contraprestación directa que obedece al hecho de pertenecer a una comunidad”, el cual “se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo determinado”; “no guarda relación directa e inmediata con un beneficio obtenido por el contribuyente; una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo con criterios y prioridades distintos de los del contribuyente, no se destina a un servicio público específico sino a las arcas generales para atender los servicios que se requieran” (C.E. S.I. Fecha 6 de mayo de 2010, Rad. 8001-23-31-000-2001-02369-01).

Lo expuesto permite señalar, *grosso modo*, que la principal característica de los tributos, es que los mismos son cobrados de forma indiscriminada a todo ciudadano, siendo destinados conforme al orden de prioridades que determine el Estado libremente.

### b. Tasas

En relación a las tasas, las mismas se pueden calificar como un tributo que cobra el Estado, en virtud de la prestación del servicio prestado al particular. Es decir, para que el tributo pueda ser calificado como tasa, necesariamente exige que el pago que se realiza por el contribuyente busque costear una contraprestación de la que se ha beneficiado o beneficiara.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional así lo ha reiterado, señalando al respecto en sentencia C-101 de 2022, que la tasa se define como:

“(…) aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero solo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él”.

Así, pues, de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, estas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado prestar una actividad, un bien o servicio público, bien sea de manera directa o indirecta, esta última en el caso de particulares que presten servicios públicos. Por su propia naturaleza, esta erogación económica es impuesta unilateralmente por el Estado como retribución equitativa de un gasto público que, no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan solo se origina a partir de su solicitud.

30. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las tasas ostentan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) nace como recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado,

directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 superior al disponer que “[l]a ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de ese bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan solo se toma obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se toman forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado<sup>69</sup>; (vi) por regla general, el pago es proporcional pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales”.

El Consejo de Estado conceptúa la tasa como:

“[...] La tasa es un pago que se hace por un servicio estatal que se recibe de manera individual y directa, de modo que hay una relación directa y biunívoca entre el pago y el servicio, que usualmente es de carácter administrativo, y cuyo monto responde al cálculo del costo en que se incurre para su prestación y el pago constituye una contraprestación al beneficio personal que se recibe y busca permitirle al Estado cubrir o recuperar tales costos”. (C.E. S.I. Fecha 6 de mayo de 2010. Rad. 8001-23-31-000-2001-02369-01).

Es claro que de conformidad con lo visto la tasa como tributo, implica la existencia de una relación directa entre el Estado y el contribuyente. En el que primero presta un servicio o actividad, y el segundo paga una tarifa, con base en la cual el Estado busca cubrir o recuperar el valor del servicio o actividad que presta.

### c) Contribuciones

#### i. Contribuciones especiales

La contribución especial es entendida como aquel tributo, que materializa la retribución a la que está obligado el contribuyente, por el hecho de un servicio u obra que se presta, realiza o ejecuta por la entidad pública, y que redunde en el beneficio directo.

En esa línea se enmarca la jurisprudencia proferida por la honorable Corte Constitucional, la cual cuando tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto a este tributo, indicó:

“32. Para esta Corporación, las contribuciones especiales tienen como fundamento “(...) *la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica.*”

33. El rasgo característico de las contribuciones especiales radica en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos, causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar el aprovechamiento indebido de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo”. (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad, Sentencia C-101 de 2022).

Es, entonces, diáfano que a la contribución especial la caracteriza, entonces, el ser una compensación que tiene origen en el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta.

#### ii. Contribuciones parafiscales

Las contribuciones parafiscales han sido definidas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto número 111 de 1996, (compilatorio de la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995) como:

“Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley. que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. [...]”.

La Corte Constitucional al hacer el análisis de la naturaleza jurídica de las contribuciones parafiscales, señaló al respecto:

“5. Las contribuciones parafiscales son, ha dicho esta Corporación desde sus primeras providencias, una especie del género tributos. Se trata de “una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente” y excluida de la prohibición general de rentas de destinación específica establecida en el artículo 359 de la Constitución.”

Tales contribuciones (i) son obligatorias en tanto se imponen en ejercicio del poder coercitivo del Estado, esto es, de su soberanía fiscal; (ii) tienen por objeto gravar a un grupo, gremio o sector económico de manera que de ellas se predica la singularidad; (iii) su inversión se encuentra orientada de forma exclusiva al grupo, gremio o sector económico que resulta gravado lo que supone que son específicas; (iv) los recursos que de su recaudo se obtienen son públicos y, en consecuencia, la administración se encuentra sometida a los controles que corresponden a dicha naturaleza; y (v) la administración de dichos recursos puede ser conferida a personas jurídicas de derecho privado mediante la celebración de los contratos respectivos o gestionarse directamente por parte de un órgano que forme parte del presupuesto general, sin que ello implique que hagan parte del presupuesto general en consideración a la autonomía que a ellos se reconoce. Recientemente reiteró que dichas contribuciones “han sido descritas como un punto medio entre la tasa y el impuesto, y su característica esencial es que el cobro solo se impone a un grupo de ciudadanos o un sector de la economía, con el propósito de que sea utilizada en su propio beneficio”. (Corte Constitucional, SC-644 de 2016).

Lo expuesto nos permite señalar que respecto las contribuciones parafiscales se predica la obligatoriedad, que afectan un determinado grupo, y los ingresos obtenidos se revierten directamente en una inversión focalizada a el grupo que se grava.

#### d. Tasa de seguridad y convivencia ciudadana

Luego del análisis anterior, es claro que el hecho económico que será sujeto de tributación es el beneficio por el desarrollo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana, en la jurisdicción de los departamentos y municipios o distritos. Por lo que esto hace que se trate de un tributo no vinculado su hecho indicativo de riqueza de manera específica a un individuo, por lo que se tratará este como una tasa, el cual se recaudará bajo la modalidad de sobretasa, aunque sea necesario para la protección del bien público de la seguridad y convivencia que este tenga destinación específica.

La posibilidad de que se establezca esta tasa bajo la modalidad de recaudo de sobretasa es una expresión

que el legislador ya ha usado en otros impuestos como la sobretasa a la gasolina<sup>2</sup>, la sobretasa ambiental<sup>3</sup> o la sobretasa bomberil<sup>4</sup>, que, aunque son impuestos, los denomina sobretasa para expresar que su forma de cálculo y determinación del tributo será accesoria a otro impuesto (predial, industria y comercio, delimitación urbana, vehículos automotores, estampilla), o consumos específicos el de la gasolina y/o ACPM.

Como se ha señalado el impuesto es una tipología tributaria que se destaca por no comportar una contraprestación directa para el contribuyente, sino que los ingresos obtenidos se invierten en general, a favor del sostenimiento de la estructura del Estado, y las intervenciones y servicios que el mismo debe desarrollar, beneficiando de forma indirecta al contribuyente y en general favoreciendo al colectivo social.

En el presente caso nos encontramos ante dos bienes públicos, claves para el desarrollo de la vida en comunidad y que dan cuenta de las sociedades democráticas. Tal es el caso de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, las cuales, en su calidad de bienes públicos, una vez asegurados benefician por igual al contribuyente y a la ciudadanía.

Tal condición de generalidad de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, y en particular su dificultad y complejidad *sui generis* en la sociedad colombiana, para lograr su aseguramiento por parte de Estado Colombiano. Han implicado que los esfuerzos de financiamiento tengan origen de forma principal en la tipología de tasas, en tanto tal tipología es aquella con base en la cual se puede financiar las intervenciones en sectores por parte del Estado que benefician a toda la comunidad.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse a la clase de tributos, con base en las cuales se financian sectores que interesan a toda la comunidad. Providencias en las que ha señalado vehementemente que sectores que reportan beneficio a todos, no puede ser financiados por tributos diseñados, para compensar beneficios directo a favor de los contribuyentes. Veamos:

“4.66. Sin embargo, como resulta evidente, el alumbrado público no proporciona el mismo tipo de beneficios ni tiene el sentido de suministrar utilidades como las que se retribuyen mediante las contribuciones especiales. Si bien es cierto estos tributos permiten compensar un bien que, como el alumbrado público, es indivisible, las ventajas que proporcionan, en últimas, se reflejan en externalidades patrimoniales, de orden particular, **lo cual no ocurre con el servicio de alumbrado, que es un servicio prestado en interés general y de la colectividad, como acierta a señalar el demandante.**

[...]

**El servicio de alumbrado público, por el contrario, como se explicó en los fundamentos de esta sentencia, no produce beneficios individuales ni se presta en interés particular,** pese a que, ocasionalmente, pueda reportar ciertas ventajas para una persona que habite en aquello que el artículo demandado denomina “su área de influencia”.

Según se señaló, es posible que para quien sea propietario de un inmueble ubicado en la zona iluminada por el sistema de alumbrado comporte una ventaja la prestación del servicio, pues en las inmediaciones de la propiedad se incrementará la percepción y los índices se

seguridad. **Pese a esto, el alumbrado comporta un bien cuyo sentido no es beneficiar a una persona específica, sino a todos aquellos que, incluso si no habitan en viviendas aledañas a los sitios iluminados, deban eventualmente utilizarlo.**

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 aquel 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”.** (Sentencia de Constitucionalidad C-272 de 2016).

Es clara la jurisprudencia citada al referir a bienes que comportan un beneficio general a la sociedad, y que no repercutan directamente al contribuyente, no son dables de ser financiado por tributos que se han creados para compensar un beneficio directo a favor de contribuyente, o la prestación de un servicio.

Al respecto, considérese que la *ratio decidendi*, con base en la cual se decide no declarar de forma inmediata la inexecutable de la norma, fue considerar que, de hacerlo, se estaría generando efectos inconstitucionales, en tanto la inconstitucionalidad repercutiría en la protección bienes jurídicos protegidos constitucionalmente, observemos:

“53. Sin embargo, la Corte considera que no es factible adoptar un fallo de inexecutable simple, debido a la trascendencia constitucional que tiene la destinación de las tasas y sobretasas que crea esta norma. **En concreto, el resultado de una declaratoria de inexecutable simple no solo es indeseable en términos prácticos sino que generaría efectos inconstitucionales por impedir que se garantice el fin esencial del Estado de asegurar la convivencia pacífica (artículo 2º de la Constitución), la vida e integridad de las personas y, en particular, se financien programas para preservar el orden público en el territorio, como una de las obligaciones constitucionales más importantes de los gobernadores y Alcaldes (artículos 303 y 315 de la Carta).** Con base en este escenario, es primordial adoptar un fallo con un alcance diferente”.

Lo expuesto hace patente inferir que no encontramos ante sectores que repercuten directamente en beneficio de toda la sociedad colombiana, por lo que ello hace inviable que su financiamiento se presente con base en tributos que tiene por objeto compensar o retribuir el beneficio directo o la prestación directa de un servicio, sino que el mismo impone ser estructurado mediante una tasa.

La *ratio decidendi* de la jurisprudencia de la Sentencia C-272 de 2016, también permite arribar a la conclusión de que tipologías tributarias como: contribución especial (Compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública.); tasa (El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable); contribución parafiscal (El hecho generador son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de dichas entidades de manera autónoma), no son tipologías tributarias válidas con base en las cuales financiar los sectores de seguridad y la convivencia ciudadana.

<sup>2</sup> Ley 488 de 1998.

<sup>3</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 44.

<sup>4</sup> Ley 1575 de 2012 artículo 37.

Con base en lo expuesto, se hace claro que la tipología dentro de la cual se enmarca el tributo que mediante esta propuesta se presenta es la de la tasa, en tanto, permite el financiamiento de sectores que retribuyen en el interés general de toda la comunidad.

• **Comparativa Tipología de Tributos**

La diferencia en la tipología tributaria ha sido esquematizada por parte de la honorable Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-155 de 2016, en la cual sintetiza los elementos de cada tributo. Recuadro que presenta modificaciones a efecto de incluir todas las tipologías tributarias analizadas, veamos:

<p>Impuesto</p>	<p>(i) prestación de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado;</p> <p>(ii) hecho generador que lo sustenta, que observa la capacidad económica del contribuyente, como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general;</p> <p>(iii) al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador;</p> <p>(iv) su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva;</p> <p>(v) en cuanto se recaude, conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales, por lo cual la disposición del recurso se hace con base en prioridades distintas a las del contribuyente; y</p> <p>(vi) no guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente.</p>
<p>Tasa</p>	<p>(i) el hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; y</p> <p>(ii) tiene una naturaleza retributiva, por cuanto las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio<sup>5</sup>; y</p> <p>(iii) se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos.</p>
<p>Contribución Especial</p>	<p>(i) la compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública<sup>6</sup>;</p> <p>(ii) manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente;</p> <p>(iii) se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo. o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.</p>
<p>Contribución Parafiscal</p>	<p>El hecho generador son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de dichas entidades de manera autónoma<sup>7</sup>. En este mismo sentido se pueden extraer tres rasgos definitorios<sup>8</sup>:</p> <p>(i) obligatoriedad (el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución);</p> <p>(ii) singularidad (recae sobre un específico grupo de la sociedad); y (iii) destinación sectorial (se ha de revertir en el sector del cual fue extraída).</p>

El recuadro anterior permite concluir lo expuesto en relación a la naturaleza de los tributos que se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, fundamento que permite soportar de plano la naturaleza jurídica que se adoptará,

<sup>5</sup> De conformidad con la jurisprudencia y la doctrina, luego de la creación de una tasa o una contribución especial por parte del legislador, los entes territoriales deberán fijar las tarifas correspondientes, tablas o catálogos de precios de dichas tasas o contribuciones especiales, sin que esto indique que la creación les sea dada, pues es el legislador en ejercicio de su poder originario, el llamado a definirlos. Así mismo, en la fijación de las tarifas correspondientes la retribución debería idealmente tener como base el costo marginal de largo plazo de la prestación del servicio, dejando un margen de discrecionalidad al ente territorial para establecer una utilidad razonable (*Public Finance in Theory and Practice*, Cuarta edición, 1984, Richard Musgrave y otros, pp. 734 a 738).

<sup>6</sup> Sentencia C-144 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes; sentencia C-495 de 1998, MP: Antonio Barrera; y sentencia C-155 de 2003, MP: Eduardo Montealegre. En este mismo sentido, la sentencia C-621 de 2007, MP: Rodrigo Escobar Gil, establece que “*existe un tercer significado del término contribución que designa algunas modalidades sui generis de tributos difícilmente clasificables en las categorías tradicionales y que involucran la idea de un beneficio obtenido por el particular que, para compensar ese beneficio, es obligado a efectuar un pago*”.

<sup>7</sup> Sentencia C-545 de 1994, MP: Fabio Morón Díaz.

<sup>8</sup> Sentencias C-490 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterado en la Sentencia C-308 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-528 de 2013 M.P. María Victoria Calle, en el cual establece que “*El carácter parafiscal de un tributo, precisó entonces, no está determinado por su inclusión dentro del presupuesto de rentas, sino por sus notas de obligatoriedad, singularidad y destinación específica*”.

respecto al tributo que remplazará al establecido en el artículo octavo de Ley 1421 de 2010. El cual se hará a través de una tasa, en tanto se trata de un tributo que el hecho generador del mismo no está vinculado de manera específica con un servicio o un beneficio individual, sino a la seguridad y convivencia como bien público.

### 3. TASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

Ahora bien, en el presente proyecto de ley se propone que el ajuste de tributo se realice mediante la adopción de una tasa, denominada “Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. Para tal propósito, se exige al legislador, el precisar aquello que constituye el hecho generador del tributo, y con base en los cuales se dará la adopción de este por parte de los departamentos.

Lo anterior, por cuanto la no definición del hecho generador – beneficio de un bien público de la seguridad y convivencia ciudadana –, supone una omisión insalvable, conforme así lo tiene consagrado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en amplia jurisprudencia de la que resaltamos:

“Es decir, es el Congreso a través de la ley quien debe determinar el hecho generador del tributo y a partir de ella, podrán las asambleas o los concejos ejercer su poder de imposición desarrollando los demás elementos de la obligación, salvo que el legislador los haya fijado y siempre respetando los parámetros que este establece”. (C.E. S.4. rad 1685 del 4 de septiembre de 2008 C.P. Ligia López Díaz).

Y en posterior sentencia, en la que reiteró:

“Así mismo, precisó, que en aquellos eventos en que la ley creadora del tributo no se hubiere ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen, y, por ende, del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular.

En ese sentido, se ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador: (i) la autorización del gravamen y (ii) la delimitación del hecho generador. (C.E. S.4. rad 18949 del 28 de febrero de 2013 C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez).

La posición de la Corte Constitucional plantea iguales argumentos, todos tendientes a predicar la insalvable necesidad de que el legislador establezca el hecho general del tributo. Así en sentencia de constitucionalidad del año 2019, señalaba:

“[...] el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibición de su indefinición, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución.

En consecuencia, la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. [...]” (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-278 de 2019).

Con base en lo expuesto, y considerando que la razón de declarar la inconstitucionalidad del artículo octavo de la Ley 1421 de 2010, surge en razón de la vulneración al principio de legalidad y certeza tributaria, originado en la no determinación del hecho generador. Se propone que la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, tendrá como hecho generador:

El hecho generador de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana es el beneficio por el desarrollo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana, en la jurisdicción de los departamentos y municipios o distritos.

Cumpliendo así con la orden constitucional, consagrada en el resuelve segundo, de la sentencia de Constitucionalidad C-101 de 2022, en la que se ordenó al Congreso de la República, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expedir 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.

#### 3.1. POTESTAD IMPOSITIVA DE LOS ENTES TERRITORIALES

En el presente proyecto de ley se propone que los entes territoriales, respecto en la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, sean los llamados a establecer los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas, así como lo demás elementos componentes del tributo, debiendo los mismos guardar principio de consecutividad con el hecho generador bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.

Sin embargo, a efectos de poder dar cuenta de la regulación del tributo por parte de los entes territoriales, es necesario hacer referencia al principio de legalidad que ha de tenerse presente para la imposición de cualquier tributo

El principio de legalidad, materializa la máxima “No Taxation Without Representation” que corresponde a la necesidad de garantizar seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y además representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado.

En estos términos para que un tributo pueda ser exigido en una jurisdicción subnacional se requiere del acto de creación de la ley, además de la adopción mediante ordenanza (departamento) o acuerdo (municipios-distritos), dependiendo de a quién corresponde la renta.

Ahora bien, importante considerar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional reiteradamente ha señalado que los entes territoriales tienen reconocido, de conformidad con lo consagrado en el artículo 338, potestad impositiva para regular los tributos territoriales de conformidad con la ley y la Constitución. Potestad que no puede ser vaciada por la regulación que del tributo haga el legislador.

La Constitucional sobre el tema ha sido ampliamente clara al respecto:

“23. Precisar los extremos entre los que puede transitar el legislador para asegurar la armonización del principio unitario y la autonomía de las entidades territoriales no es una tarea simple. Este Tribunal ha indicado que el legislador debe satisfacer un nivel mínimo de regulación que refleje la especial posición que la Nación tiene en el diseño de la política fiscal y en la concreción de la unidad económica. **Al mismo tiempo no puede exceder un nivel máximo de regulación que impida a las entidades territoriales el ejercicio de las atribuciones que en materia tributaria les fueron confiadas por la Constitución.**

[...]

[...] Según esta Corporación “[e]l papel del legislador en estos casos puede variar” a pesar de lo cual “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**". De este modo, **"será posible que los cuerpos de representación territorial complementen la regulación legal al establecer los sujetos, la tarifa y la base gravable del mismo"**. En conclusión, **la función tributaria de las entidades territoriales puede iniciar en el momento en que el Congreso ha decidido autorizar un tributo y delimitar el hecho gravable**.

25. En el otro costado se encuentra la prohibición de regulación excesiva cuyo desconocimiento comporta una infracción de la autonomía de las entidades territoriales. **La Sala Plena ha sostenido que el legislador debe "reservar un espacio para el ejercicio de sus competencias impositivas, de manera que el Congreso no puede determinar todos los elementos de la obligación tributaria, porque produciría un vaciamiento de las facultades de las asambleas y concejos"**. (Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad, C-132 de 2020).

Lo referido se hace más claro, si leemos lo que prescribe la Carta Constitucional, la cual precisa en el artículo 338 de forma expresa la participación de los entes territoriales en la regulación de los tributos:

**"Artículo 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"**.

"[...]"]

Tal posición de reconocer el derecho que tienen las entidades territoriales, de participar en la determinación del tributo, no es absoluto reconocida únicamente por el máximo tribunal constitucional. por cuanto tal posición es también compartida por el Consejo de Estado, alto tribunal que, atendiendo la jurisprudencia constitucional, reconoce el derecho y el deber que tienen las entidades territoriales, para determinar los elementos de los tributos que adoptan en sus territorios. Veamos:

**"2.2. En relación con la autonomía tributaria de las entidades territoriales, la Sala ha mantenido una línea jurisprudencia} construida a partir de la sentencia del 9 de julio de 2009, en la que modificó su criterio, para señalar que los Concejos Municipales, a la luz de la Constitución Política de 1991, tienen plenas facultades para determinar los elementos de los tributos de conformidad con los parámetros señalados por el legislador.**

En dicha providencia, la Sala puso de presente que la facultad impositiva de los municipios en la Constitución de 1886 era derivada, y que esa potestad sufrió algunos cambios en la Constitución de 1991, al disponer que la ley, las ordenanzas y los acuerdos podían determinar los elementos del tributo, en concordancia con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1º, 287-3, 300-4 y 313-4 constitucionales, que confirieron a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la posibilidad de establecer aspectos de la obligación tributaria.

**La Sección precisó que la mencionada competencia no es ilimitada, en tanto la facultad creadora del tributo está atribuida al Congreso, pero a partir del establecimiento legal del impuesto, los entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquélla no los haya fijado directamente.**

2.3. Ese cambio de posición se fundamentó en la interpretación que realizó la Corte Constitucional del artículo 338 de la Constitución Política:

**"Ante lo afirmado en la demanda, es necesario destacar que el aludido precepto constitucional no tiene el sentido de concentrar en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo, incluidos los que establezcan las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, pues ello implicaría, ni más ni menos, el desconocimiento del ámbito propio e inalienable que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios.**

(...)

**"Cuando la Constitución estatuye que tales competencias de los cuerpos de elección popular habrán de ser ejercidas de acuerdo con la ley no está dando lugar a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. Este, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar.**

(...)

**"Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios -como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de estas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución. (Negrillas y subrayas fuera de texto -SIC-).**

2.4. Con base en los anteriores argumentos, la Sala modificó su criterio jurisprudencial para reconocer la facultad que tienen los concejos municipales para establecer el tributo y los elementos de la obligación tributaria, de acuerdo con las pautas establecidas en la ley creadora del gravamen". (C.E. S.4. 3 de abril de 2014. Radicado 18881 C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

Es claro, entonces, que las máximas autoridades a nivel constitucional y de lo contencioso administrativo, han reconocido con fundamento en la Constitución Política, que los entes territoriales deben intervenir en la determinación de los elementos del tributo. So pena de vaciar la potestad de impositiva, y en esa línea anular la autonomía tributaria de la que gozan lo entes territoriales para la adopción de sus tributos.

Con base en lo anterior, en el presente proyecto de ley se propone que los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana

sean establecidos por las asambleas departamental y los Concejos municipales y distritales,

Asimismo, se propone en el presente proyecto de ley que los demás elementos componentes de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, que se establezcan deberán guardar el principio de consecutividad con el hecho generador y el monto de los recursos que sean invertidos por el departamento en ese bien público de la seguridad y la convivencia. Consecutividad que se deberá dar en el marco de los principios de progresividad, equidad y eficiencia.

Regulación que permiten materializar los postulados de autonomía territorial y competencia impositiva que se han reconocido a los entes territoriales por la Constitución Política y la jurisprudencia la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

### 3.2. RECAUDO Y FACTURACIÓN

En el presente proyecto de ley, se está proponiendo además señalar la gestión para el recaudo y facturación de los ingresos relativos al Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Se debe partir señalando que la Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-132 de 2020, señaló:

“En efecto, este Tribunal ha establecido que “el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para establecer los medios a través de los cuales se efectúa el recaudo, para garantizar su eficacia y eficiencia”. Esta atribución del Congreso le permite entonces, al momento de definir los lineamientos de la política fiscal, elegir entre diferentes mecanismos de recaudo bajo la condición de que ello se encuentre orientado a materializar los principios que rigen el sistema tributario”. (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-132 de 2020).

Ahora bien, la competencia que tiene el legislador para imponer cargas públicas orientadas al recaudo de los tributos, ha sido objeto de análisis de la Corte Constitucional, en virtud de los cargos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra la expresión contenida en el artículo, Ley 1819 de 2016 artículo 352, la cual señala: “El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste”.

Así en la providencia referida se expuso con claridad que el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de equidad y justicia comporta no solamente la obligación de cumplir las obligaciones tributarias, sino que el mismo abarca la asunción de responsabilidades tendientes al buen funcionamiento del sistema fiscal (Artículo 95.9 de la C.P), cargas que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, encuentran respaldo en los principios de solidaridad (Artículo 1º de la C.P.) y de eficiencia tributaria (Artículo 363 de la C.P.).

Aunado a lo expuesto, y reiterando su jurisprudencia, la Corte Constitucional precisaba si era “válido constitucionalmente restringir la libertad de los sujetos económicos, imponiéndoles cargas de orden administrativo tributario”. Señalando que:

“[...] esto no impide que el Legislador, por razones de eficiencia en la recolección de los tributos, autorice a la Administración para llamar a los asociados que reúnan determinadas condiciones a colaborar en la función del recaudo, con lo cual simplemente se desarrolla la norma constitucional que establece el deber de solidaridad de las personas y los ciudadanos en materia fiscal”. (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-088 de 2018).

Aunado a lo anterior, se precisa indicar que la Corte Constitucional ha considerado que la posición privilegiada, en relación con la oportunidad y la inmediatez del recaudo, hace razonable y proporcionado que el Legislador imponga cargas tendientes al buen funcionamiento del sistema fiscal a determinados actores, lo cual además fortalece el cumplimiento de los principios de eficiencia y equidad tributarias.

Ahora bien en relación con la colaboración de los particulares en la actividad del recaudo, la Corte ha manifestado que se establecen en el marco del principio de eficiencia tributaria que conjuga la relación costo beneficio desde dos puntos de vista: el **económico**, que alude a un a lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación; y **social**, que comporta que las imposiciones sean aplicadas y recaudas con el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal.

“[...] el Legislador actúa frecuentemente a través de la colaboración de personas naturales o jurídicas y, en especial, de particulares. Esto ocurre cuando ciertos agentes desempeñan un papel clave en el flujo de recursos de los contribuyentes, intervienen en las operaciones económicas gravadas o, debido a la naturaleza su actividad económica, se hallan en aptitud de prestar una ayuda eficaz en el proceso de recaudo”. (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C- 088 de 2018).

De ahí que la libertad de configuración normativa del Legislador en el campo tributario comprenda la posibilidad de diseñar cargas fiscales y mecanismos para garantizar el ingreso efectivo de las contribuciones a las arcas estatales.

Aunado a esto, la Sala ha señalado en reiterada jurisprudencia que la iniciativa privada comporta deberes (función social, artículo 333 C.P.) soportados en el principio de solidaridad (artículo 1º), como el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado que implica no solamente pagar cumplidamente los tributos, sino también la asunción de responsabilidades tendientes al buen funcionamiento del sistema fiscal.<sup>9</sup>

En ese orden de ideas, la Sala encontró ajustada a la Constitución la imposición de cargas administrativo tributarias a ciertos particulares relacionadas con la retención y recaudo de exacciones, a partir de su posición clave en la respectiva generación o recolección del impuesto de alumbrado público, en vista de que suministran un servicio que guarda una evidente relación de proximidad con el de alumbrado público y, por esta razón, poseen experticia en el proceso de facturación y cobro de ese específico tipo de prestación, al respecto la Corte señaló:

“Adicionalmente, las empresas de energía eléctrica domiciliaria tienen una relación comercial permanente con los usuarios ...pues periódicamente cobran y reciben a través de una factura el costo del servicio que prestan. Todo lo anterior, se traduce en un método de recaudo del impuesto de alumbrado público que propicia las condiciones para que, con poco esfuerzo administrativo del Estado y sin procedimientos extraños a las operaciones corrientes de las citadas comercializadoras, se facilite al contribuyente el pago de la obligación”. (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-088 de 2018).

Ahora bien, en esa oportunidad, respecto al recaudo del impuesto de alumbrado público en la factura domiciliaria, aclaró:

<sup>9</sup> Ver sentencias relacionadas C-1144 de 2001, C-150 de 1997 y C-445 de 1995.

“El recaudo del impuesto de alumbrado público en la factura domiciliaria provee la posibilidad al sujeto pasivo de extinguir su deber a través de la misma transacción ordinaria que realiza para sufragar el servicio de energía eléctrica que disfruta en su domicilio. De esta manera, la administración evita imponer trámites dispendiosos y costos adicionales para la cancelación de la obligación, que a la postre podrían desestimular su recaudo, además de fomentar de tal forma el pago cumplido de la contribución”. (Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad C-088 de 2018).

Como se puede observar la propuesta presentada en el presente proyecto de ley, relativo a tener que el recaudo de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, lo harán los departamentos en el recaudo de sus tributos o a través de los prestadores de servicios públicos como responsable, mediante las facturas de servicios públicos: y a que las empresas prestadoras, distribuidoras y/o comercializadoras podrán actuar como agentes recaudadores de la tasa, dentro de la factura correspondiente y transferirán los recursos dentro de los primeros treinta (30) días calendario del mes siguiente al del recaudo.

Estas últimas son cargas tributarias que encuentran fundamento constitucional, en tanto materializan los principios constitucionales de solidaridad (Artículo 1° de la C.P.), eficiencia tributaria (Artículo 363 de la C.P.) y el deber constitucional del cumplimiento de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

**4. ARTÍCULO DE TRANSICIÓN**

Se propone en el presente proyecto de ley, artículo de transición a través del cual se establece que, las normas que encuentran compatibilidad con la autorización y el hecho generador definidos en la ley que se crea, conserven su vigencia, empero aquellas normas que no se adecúan, deberán ser modificadas, para ellos se establece un plazo máximo de un año para ello.

**5. ANÁLISIS DEL RECAUDO QUE SE PRESENTABAN CON LA TASA/SOBRETASA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA, ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO OCTAVO DE LA LEY 1421 DE 2010**

Se procede a presentar la información FUT, relativa los ingresos obtenidos por departamentos y municipios por concepto de la aplicación Tasa/Sobretasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Información que permite identificar que la Tasa/Sobretasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana es un tributo que, en el contexto social del país con índices de criminalidad elevados, cobra cada vez más relevancia en cuanto asegura la inversión en la seguridad de los ciudadanos.

**5.1. Recaudo Departamentos**

Según cifras FUT en el periodo 2013 a 2021, son 7 los departamentos en el país que registran cifras de recaudo por concepto de tasa/sobretasa destinada a financiar la seguridad, siendo el Atlántico el que registra un mayor valor de recaudo por ese concepto.

Departamento que mantiene constancia en los reportes en el FUT de los ingresos obtenidos por este tributo, aunque tal constancia en el ingreso se identifica también de los departamentos de Risaralda y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>10</sup>.

Departamento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Atlántico		\$ 44.703,34	\$ 58.642,22	\$ 65.483,04	\$ 91.653,10	\$ 113.929,55	\$ 130.821,06	\$ 107.111,10	\$ 130.271,50
Guaviare		\$ 1.180,45							
La Guajira		\$ -	\$ 6,72						
Magdalena		\$ -							
Risaralda		\$ 225,42	\$ 301,09	\$ 624,38		\$ 923,15	\$ 1.844,95	\$ 3.861,23	\$ 3.316,51
Valle del Cauca									\$ 19.123,64
Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina	\$ 336,72	\$ 360,06	\$ 1.348,74	\$ 2.512,45		\$ 2.370,98	\$ 973,37	\$ 1.155,14	\$ 1.713,77

(Fuente de la información: Formulario Único Territorial (FUT, Cifras en millones de pesos)

Finalmente, la información también da cuenta de que hay varios departamentos, respecto a los cuales no se tienen datos para las últimas vigencias. Situación que puede responder a que no se está reportando información por ese concepto en el FUT o a que directamente ya no se están haciendo recaudos por dicho concepto.

Lo expuesto permite concluir que son varios los departamentos que obtienen ingresos para el financiamiento de la seguridad y convivencia ciudadana de la tasa/sobretasa declara inexecutable, por lo que lo mismo exige que se busque su adecuación de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional al Congreso de la República en la sentencia C-101 de 2022.

**5.2 Recaudo Municipios**

Según cifras FUT en el periodo 2017 a 2021, son 57 los municipios en el país que registran cifras de recaudo por concepto de tasa/sobretasa destinada a financiar la seguridad, siendo Palmira (3.597 millones de pesos en 2021) y Puerto Gaitán (2.508 millones de pesos en 2021), los municipios que registran un mayor valor de recaudo por ese concepto.

Lo anterior se puede observar en las siguientes fichas de análisis, en las que se expone el total de ingresos de tasas o sobretasas creadas para financiar los fondos de seguridad por parte de los municipios.

Departamento	Municipio	2017	2018	2019	2020	2021
[Listado de departamentos]	[Municipio]	[Cifra]	[Cifra]	[Cifra]	[Cifra]	[Cifra]

(Elaboración propia\* Ampliar para visualizar)

Se identifica además que son múltiples los municipios en los cuales se presenta recaudo por concepto de la aplicación de la Tasa/Sobretasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la mayoría de los mismos reportando ingresos para la vigencia 2020. No obstante, se presenta una debilidad en la información, dado que no se cuenta con información para 2021 para la mayoría de los municipios, lo cual puede atender al no reporte oportuno de la información al sistema FUT.

Lo expuesto permite concluir que son varios los departamentos y municipios que obtienen ingresos para el financiamiento de la seguridad y convivencia ciudadana de la tasa/sobretasa declara inexecutable, siendo los departamentos quienes tienen recursos y obligaciones más representativas como son los casos del departamento de Atlántico, el departamento del Valle, el de Risaralda, por lo que lo mismo exige que se busque su adecuación de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional

<sup>10</sup> Cabe anotar motor que poro el Archipiélago de Son Andrés, Providencia y Santo Catalina se debe tomar el valor con precaución, dado que se encuentra como departamento y como municipio en FUT.

al Congreso de la República en la Sentencia C-101 de 2022.

**6. PROPUESTA DE ARTICULADO**

Con base en lo expuesto, presentamos la propuesta de articulado para la adopción de la Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en los siguientes términos:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO ... DE 2023  
CÁMARA**

*por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos para el cobro de la tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos.

Artículo 2°. Tasa de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Los departamentos, municipios y distritos, podrán a través de las asambleas y concejos, adoptar la tasa de seguridad y convivencia ciudadana.

El hecho generador de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana es el beneficio por el desarrollo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana, en la jurisdicción de los departamentos y municipios o distritos. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales.

Esta tasa se podrá establecer en los departamentos, como una sobretasa en la prestación de los servicios públicos, la tasa de registro, y/o en las estampillas departamentales, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del departamento.

En los municipios y Distritos se podrá establecer, como una sobretasa en impuesto predial, industria y comercio, estampillas o delineación urbana, para financiar el costo de las actuaciones e inversiones en seguridad y convivencia ciudadana a cargo del Municipio o Distrito.

Los demás elementos componentes de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, guardarán conexidad con el hecho generador definido en el presente artículo.

Artículo 3°. *Destinación.* La Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, se destinará a los fondos departamentales, distritales y municipales de seguridad y convivencia ciudadana.

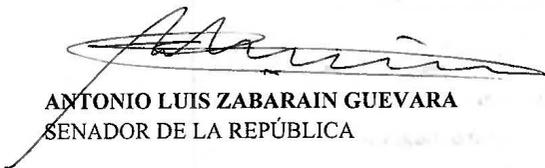
Parágrafo. El cincuenta por ciento (50%) de los dineros y/o recursos - correspondientes al recaudo de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana que perciben los departamentos - se transferirá al Fondo Cuenta Distrital o Municipal, del Distrito o Municipio, donde haya sido recaudado la tasa. Lo anterior, siempre y cuando el Distrito o municipio aporten a dicho fondo más del sesenta y cinco por ciento (65%) del total de los recursos recaudados - para tal fin - por el respectivo Departamento.

Artículo 4°. *Recaudo y facturación.* El recaudo de la Tasa de seguridad y convivencia ciudadana, lo hará el departamento, municipio o distrito en el recaudo de sus

tributos o a través de los prestadores de servicios públicos como responsables, mediante las facturas de servicios públicos. Las empresas prestadoras, distribuidoras y/o comercializadoras podrán actuar como agentes recaudadores responsables de la tasa, dentro de la factura correspondiente y transferirán el recurso al departamento, dentro de los primeros treinta (30) días calendario del mes siguiente al del recaudo. El departamento, municipio o Distrito, adoptará al respectivo calendario tributado de declaración y pago de los tributos y transferencia del recaudo y reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes y responsables.

Artículo 5°. *Transición.* Las ordenanzas y acuerdos, que se adecúen a lo previsto en la presente ley mantendrán su vigencia, salvo aquellos aspectos en los que deban ser modificadas, lo que deberá surtirse en un término máximo de un año.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 08 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 112 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Antonio Zabaraín.

**SECRETARIO**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1078 - miércoles 16 de agosto de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 111 de 2023 Cámara, por medio de la cual se habilitan pagos de mesadas pensionales y otros, a través de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.....	1
Proyecto de ley número 112 de 2023 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de departamentos, municipios y distritos, y se dictan otras disposiciones.....	10