

**Acción Pública de Inconstitucionalidad - artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN"**

Juan Camilo de Bedout <juan.debedout@phrlegal.com>

Miércoles 19/01/2022 8:09

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

Buenos días,

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**Reparto**  
Bogotá, D.C.  
E. S. D.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 2067 de 1991, el Decreto 806 de 2020, y en la Circular Interna No. 09 de 2020 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, me permito respetuosamente presentar ante su honorable Despacho por este medio electrónico la Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra de los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN", con la siguiente referencia:

<b>Referencia.</b>	<b>Acción Pública de Inconstitucionalidad.</b>
<b>Demandante.</b>	<b>Juan Camilo De Bedout Grajales.</b>
<b>Disposiciones Demandadas.</b>	<b>Artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020, "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN"</b>

---

Respetuosamente,

**Juan Camilo De Bedout**  
**Socio / Partner**

Cra 7 No. 71-52, Torre A Piso 5

110231 – Bogotá – Colombia

T.: +57 (601) 3257300

[juan.debedout@phrlegal.com](mailto:juan.debedout@phrlegal.com) / [www.phrlegal.com](http://www.phrlegal.com)



**CHAMBERS**

Law Firm of the year 2010, 2011, 2015, 2018 \* Client service excellence 2014, 2017, 2020, 2021

**LEGAL 500** Top Tier Firm

**LATIN LAWYER** Recommended Firm

*Este mensaje de correo electrónico es enviado por una firma de abogados y contiene información confidencial o privilegiada.*

*This e-mail is sent by a law firm and contains confidential or privileged information.*

**Honorables Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.**

<b>Referencia.</b>	<b>Acción Pública de Inconstitucionalidad.</b>
<b>Demandante.</b>	<b>Juan Camilo De Bedout Grajales.</b>
<b>Disposición Demandada.</b>	<b>Ley 2023 de julio 2020, artículos 4, 6°, 7° y 8° “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN”.</b>

---

**JUAN CAMILO DE BEDOUT GRAJALES**, mayor de edad, ciudadano colombiano, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 15.373.772 de Medellín, obrando en nombre propio, por medio del presente Memorial me permito instaurar respetuosamente ante su Honorable Despacho la presente Demanda de inconstitucionalidad en ejercicio de la Acción Pública que para el efecto fue consagrada por la Constitución Política en los artículos 40 numeral 6°, 241 numeral 4° y 242 numeral 1°, en contra de los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020, “*Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación*”, con sustento en los fundamentos jurídicos debidamente sustentados, desarrollados y acreditados que me permito presentar en esta ocasión.

**I. PRESUPUESTOS PROCESALES.**

**A. COMPETENCIA.**

La competencia para resolver la presente Acción Pública de inconstitucionalidad, la cual se dirige en contra de algunos artículos de la Ley 2023 de 2020 fue imbuida en forma restrictiva en la honorable Corte Constitucional por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

Del contenido normativo, de la disposición referenciada se evidencia lo siguiente:

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

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

En virtud a la naturaleza de la presente *litis*, la cual se encuentra encaminada a la inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Ley 2023 de 2020, deviene la competencia para resolver la presente Demanda de inconstitucionalidad en la honorable Corte Constitucional.

Así las cosas, cumpliendo con el artículo 2°, numeral 5° del Decreto 2067 de 1991, se acredita la Competencia de su Honorable Despacho en el *sub lite*.

**B. DISPOSICIONES DEMANDADAS.**

Con fundamento en la presente Acción Pública se instaura una Demanda de inconstitucionalidad en contra de los **artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de julio de 2020**, "Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación".

A continuación me permito transcribir la totalidad del contenido literalmente acotado en los mencionados artículos acusados de inconstitucionalidad.

En este sentido la referenciada disposición reza de la siguiente forma:

***“ARTÍCULO 4°. Hecho generador.*** Es la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.

***PARÁGRAFO 1°.*** Están exentos de la tasa Pro Deporte y Recreación los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública.

***PARÁGRAFO 2°.*** A las entidades que se les transfieran recursos por parte de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito y/o las Empresas citadas en el presente artículo, a través de convenios interadministrativos, deben aplicar la Tasa Pro Deporte al recurso transferido cuando contrate con terceros.”

***“ARTÍCULO 6°.*** Sujeto pasivo. Es toda persona natural o jurídica que suscriba contratos, convenios o negocie en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que celebren con la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado de la Entidad Territorial respectiva y/o sus entidades descentralizadas que posean capital social superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas.

***PARÁGRAFO.*** Las entidades señaladas en el presente artículo se constituirán en agentes recaudadores de la Tasa Pro Deporte y Recreación. Así mismo, serán agentes recaudadores de la tasa Pro Deporte y Recreación las entidades objeto del parágrafo 2° del artículo 4° de la presente ley.”

***“ARTÍCULO 7°.*** Base gravable. La base gravable será el valor total de la cuenta determinada en el comprobante de egreso que se autorice para la persona natural o jurídica, o el valor de su contrato.”

*“ARTÍCULO 8°. Tarifa. La tarifa de la Tasa Pro Deporte y Recreación establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales no puede exceder los dos puntos cinco por ciento (2.5%) del valor total del contrato determinado en el comprobante de egreso que se establezcan entre el ente territorial y las personas naturales y/o jurídicas, públicas o privadas.”*

Em este sentido, la presente Demanda de inconstitucionalidad se encuentra dirigida a instar ante su honorable Despacho la inexequibilidad integral de los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020.

En este sentido, en la presente Demanda se acreditó el cumplimiento del artículo 2° numeral 1° del Decreto 2067 de 1991.

### **C. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES TRANSGREDIDAS.**

Las disposiciones normativas incorporadas en los artículo 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 acusados de inconstitucionalidad, violaron en forma directa y manifiesta la Constitución Política, concretamente los artículos 13, 333 y 338.

Las referenciadas disposiciones violentadas por las normas acusadas de inconstitucionalidad rezan de la siguiente forma:

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

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

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

*“ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."*

**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.*

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

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo." (El resaltado y subrayado es del suscrito)*

Las tres disposiciones constitucionales transgredidas por los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020, deberán ser analizadas bajo el desarrollo jurídico – doctrinal de las reglas y subreglas jurisprudenciales integradas en el precedente que sobre el particular ha proferido la honorable Corte Constitucional en especial aquellas que establecieron: **(i)** que las tasas en virtud del principio de certeza tributaria constituyen tributos cobrados por parte del Estado ante la prestación de un servicio público o por la utilización o aprovechamiento de un bien de uso público, por lo que la tasa pagada por el ciudadano guarda una relación directa con los beneficios que se derivan del bien o del servicio ofrecido, y por ende, solo se generan ante la prestación de un servicios o la utilización de un bien por el sujeto pasivo de esta, y **(ii)** los principios constitucionales de igualdad y libertad económica, los cuales tienen por objeto garantizar que los bienes y servicios que ofrecen tanto las personas naturales como jurídicas, compitan en el mercado en condiciones de igualdad y bajo una libre participación formal y sustancial.

Los fundamentos de derecho, así como el desarrollo concreto de la violación a las disposiciones constitucionales previamente presentadas se desarrollan en forma íntegra en el acápite **VI.**, siguiente, integrante de la presente Acción Pública de inconstitucionalidad.

En este sentido, en la presente Demanda se cumplió con las exigencias formales acotadas en el artículo 2° numeral 2° del Decreto 2067 de 1991.

#### **D. PETICIÓN.**

Solicito en forma respetuosa a su honorable Despacho, que en virtud de la supremacía jurídica de la Constitución Política sobre el ordenamiento jurídico Colombiano, se sirva declarar la inexequibilidad total de los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 “*Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación*”, toda vez que estas disposiciones desconocieron el imperativo constitucional que regula las tasas, así como la garantía a los individuos y a las personas jurídicas de un tratamiento igualitario sobre los bienes y servicios que tengan similares condiciones dentro del mercado colombiano, contrariando con ello en forma flagrante y diáfana los principios constitucionales de certeza tributaria, igualdad y de libertad económica consagrados en los artículos 338, 13 y 333 de la Constitución Política, respectivamente.

Por lo anterior, insto a la honorable Corte Constitucional a que garantice la supremacía de la Constitución Política, declarando la inconstitucionalidad total de los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 mencionados, en razón a que estas disposiciones concretizaron un tratamiento que desconoció y violentó las características esenciales reguladas constitucionalmente para las tasas, lo cual adicionalmente concretizó una aproximación legislativa desigual, discriminatoria, contraria a la libertad de empresa, por lo que en su lugar solicito se garantice un cumplimiento constitucional que propenda por mantener una certeza tributaria en lo atinente a la esencia y configuración sustancial de las tasas, y a que los operadores comerciales constituidos por entidades públicas territoriales, así como los contribuyentes gocen del mismo tratamiento tributario a la hora de suscribir contratos y convenios.

## **II. PRESUPUESTOS FÁCTICOS – ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD INCOADA.**

- A.** El 6 de noviembre de 2018 se publicó en la Gaceta del Congreso número 941, el proyecto de ley de la Cámara de Representantes No. 221/2018C, relacionado con la creación de la tasa pro deporte.
- B.** El 9 de abril de 2019, en la gaceta 210 del Congreso se publicó el Informe de Ponencia para el Primer Debate del proyecto de Ley en la Cámara de Representantes.
- C.** El 29 de agosto de 2019 se publicó la Gaceta del Congreso número 809 en la cual se presentó el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley número 221 de 2018 de la Cámara de Representantes.

En las consideraciones del debate del proyecto de Ley a folio 39 de la misma, se evidenció que mediante el Radicado No. 20193.30087642 del 9 de mayo de 2019

el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hizo dos observaciones de alta relevancia constitucional para el proyecto.

En la primera determinó que en virtud de la naturaleza del tributo, no se evidencia una relación directa entre la tasa y los beneficios derivados de la utilización de un bien o la prestación de un servicio, elementos constitucionalmente esenciales para la generación de una tasa conforme con el artículo 338 de la Constitución Política.

Mientras que la segunda observación versó sobre no permitir que los recursos fueran utilizados para el funcionamiento de la respectiva entidad territorial.

Sobre el particular se evidencia que del tenor literalmente acotado en la mencionada gaceta se determinó lo siguiente:

***"Por su parte, se recibieron los comentarios por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En él, mediante Radicado 20193.30087642 del 9 de mayo de 2019, el Ministerio hace dos observaciones. La primera, hace referencia a la naturaleza del impuesto. Menciona que la tasa no guarda una relación directa con los beneficios derivados de un bien o servicio. El segundo, es una advertencia sobre no permitir que estos recursos se usen para el funcionamiento de la entidad territorial. No obstante, durante el estudio y elaboración de la segunda ponencia se excluyó la posibilidad de invertir recursos para el gasto de funcionamiento de la entidad."***<sup>1</sup> (Resaltado fuera del texto)

Con ocasión de lo anterior, se evidencia como premisa de hecho acaecida en el presente caso, que al expedirse la Ley 2023 de 2020, solamente se atendió a la segunda observación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, haciendo caso omiso al aspecto relacionado con que la tasa no guarda una relación directa con los beneficios derivados de un bien o servicio.

- D. El 23 de julio de 2020 se publicó el Diario Oficial No. 51.384, en el cual se incorporó el texto aprobado de la Ley 2023 de 2020.

Los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020, acusados de inconstitucionalidad, fueron incorporados en el referido Diario Oficial, disposiciones que establecieron lo siguiente:

***ARTÍCULO 4°. Hecho generador.** Es la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.*

***PARÁGRAFO 1°.** Están exentos de la tasa Pro Deporte y Recreación los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública.*

---

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso número 809 del 29 de agosto de 2019.

**PARÁGRAFO 2°.** *A las entidades que se les transfieran recursos por parte de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito y/o las Empresas citadas en el presente artículo, a través de convenios interadministrativos, deben aplicar la Tasa Pro Deporte al recurso transferido cuando contrate con terceros."*

**"ARTÍCULO 6°.** *Sujeto pasivo. Es toda persona natural o jurídica que suscriba contratos, convenios o negocie en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que celebren con la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado de la Entidad Territorial respectiva y/o sus entidades descentralizadas que posean capital social superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas.*

**PARÁGRAFO.** *Las entidades señaladas en el presente artículo se constituirán en agentes recaudadores de la Tasa Pro Deporte y Recreación. Así mismo, serán agentes recaudadores de la tasa Pro Deporte y Recreación las entidades objeto del parágrafo 2° del artículo 4° de la presente ley."*

**"ARTÍCULO 7°.** *Base gravable. La base gravable será el valor total de la cuenta determinada en el comprobante de egreso que se autorice para la persona natural o jurídica, o el valor de su contrato."*

**"ARTÍCULO 8°.** *Tarifa. La tarifa de la Tasa Pro Deporte y Recreación establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales no puede exceder los dos puntos cinco por ciento (2.5%) del valor total del contrato determinado en el comprobante de egreso que se establezcan entre el ente territorial y las personas naturales y/o jurídicas, públicas o privadas"*

- E.** A partir del contenido expresamente incorporado en las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad se evidencia que la tasa pro deporte y recreación no fue erigida con sustento en la prestación de un servicio público o en la utilización de algún bien de uso público, sino que simplemente se determinó como un tributo con destinación específica que se causaba ante la suscripción de un contrato o un convenio entre una entidad territorial y una persona natural o jurídica.
- F.** Del tenor literalmente acotado en las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad se evidencia un trato diferencial para la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas, que desarrollen actividades en competencia con entidades privadas en el mismo ramo comercial, dado que las primeras tendrán que retener una tasa al momento del pago a sus contratistas, la cual no será aplicable para las entidades privadas, a pesar de estar regidas por la misma normativa contractual.

Por su parte, los contratistas que solamente contraten con la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas, verán disminuida su retribución en comparación con

un contratista que no contrate con este tipo de contratante, sino que contrate con entidades privadas del mismo ramo comercial, generándose una desigualdad injustificada entre unos y otros.

### **III. PROBLEMAS JURÍDICOS QUE SE PRESENTAN COMO OBJETO DE LA PRESENTE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

A partir del ejercicio de la Acción de inconstitucionalidad, me permito delimitar ante su honorable Despacho la discusión sustancial en los tres siguientes problemas jurídicos, los cuales se cimientan sobre la manifiesta transgresión constitucional infligida por los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 *“Por la cual se crea la tasa pro deporte y recreación”*.

Los tres problemas jurídicos que considero deberán ser evaluados por la Honorable Corte Constitucional se encuentran acotados a los siguientes:

- A. ¿Incurrieron en una falta de aplicación del artículo 338 de la Constitución Política los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 *“Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación”*, al determinar el hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable y a tarifa de la tasa pro deporte y recreación sin considerar la prestación de un servicio público o la utilización o aprovechamiento de un bien de uso público por parte de los contribuyentes?**
- B. ¿Atentaron en contra del Derecho Fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, los artículos 4° y 6°, de la Ley 2023 de 2020 *“Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación”*, al desconocer la materialización de la garantía de igualdad que se predica de todos los sujetos de derechos en el territorio colombiano con relación a situaciones análogas?**
- C. ¿Configuraron los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020 *“Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación”* una transgresión al principio constitucional de la libertad económica consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política, al no garantizar un mercado en igualdad de condiciones sustanciales y financieras, agravando fiscalmente la situación económica de los contratistas de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas?**

**IV. PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN EL CUAL SE HAN TRATADO, DESARROLLADO, DECANTADO, DEFINIDO Y RESUELTO EN FORMA CLARA Y REITERADA LOS PROBLEMAS JURÍDICOS DELIMITADOS EN LA PRESENTE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

La honorable Corte Constitucional en su precedente jurisprudencial ha construido, desarrollado y resuelto en forma reiterada los elementos integradores de los problemas jurídicos delineados en el acápite **III.**, anterior, forjando con ello un sólido y pacífico precedente jurisprudencial, a partir del cual se construyeron las reglas y subreglas jurídicas constitucionales reguladoras de los principios aplicables al derecho tributario en lo atinente a: **(i)** la certeza tributaria, **(ii)** los requisitos para la generación y concreción sustancial de las tasas, **(iii)** el principio de igualdad; y **(iv)** el principio de la libertad económica.

Ahora, si bien como parte integral de los anexos que se allegan junto con la presente Demanda de inconstitucionalidad, me permito aportar las sentencias respectivas, empero, en el presente acápite procedo a transcribir en forma breve y puntual, los apartes relevantes de cada una de las providencias en las cuales se resolvió la controversia derivada de los tres problemas jurídicos definidos en la presente discusión, los cuales se derivan del contenido normativo abocado en los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020, evidenciando la inexequibilidad de éstos.

En este sentido, a continuación se delimitan los principios en controversia, así como las reglas y subreglas Jurisprudenciales proferidas por la Honorable Corte Constitucional sobre el particular.

**A. PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA DE LAS TASAS - ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS TASAS REGULADOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

En desarrollo del principio de certeza del tributo así como de la conceptualización esencial atinente a la generación de las tasas, la Corte Constitucional como parte de su precedente ha integrado reglas y subreglas generales de derecho de obligatoria aplicación, en las cuales ha reiterado en forma pacífica que las tasas única y exclusivamente se generan ante la prestación de un servicio público por parte del Estado a un particular (sujeto pasivo). o por el permiso en la utilización o aprovechamiento de un bien de uso público por parte de un particular (sujeto pasivo).

Así las cosas, con relación a la concreción del principio de certeza tributaria en la configuración jurídica de las tasas, así como de los elementos esenciales de las tasas constitucionalmente regulados encontramos que la honorable Corte Constitucional ha resuelto en forma clara, reiterada y sustentada lo siguiente:

**1. Sentencia C-040 de 1993. Magistrado ponente Ciro Angarita Barón.**

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

*- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;*

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

**2. Sentencia C-144 de 1993. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.**

*"Sin embargo, la actualización y ejercicio concretos de esa función pública interesa de manera principal a quienes elevan solicitudes e inician los respectivos trámites. De ahí que el Estado, en ejercicio de la facultad impositiva, establezca a su cargo el pago obligatorio de ciertas sumas de dinero, que grava únicamente a las personas que ponen en acción el aparato público, pues ellas resultan ser las directas beneficiarias del servicio y las demandantes de una específica actuación pública.*

*Esta especie de tributo se conoce con el nombre de tasa (C.P. art.338). La carga impositiva particular - no general - que entraña la tasa, se explica en términos de justicia fiscal por la voluntaria invocación de una actuación estatal y el consiguiente beneficio directo que obtiene la persona que la formula. La tarifa de la tasa, consiguientemente, tiene la función de recuperar los costos que el Estado presta al individuo. (...)*

*El fundamento del cargo de inconstitucionalidad se remite a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política. Para su análisis la Corte debe observar, en primer término, que la tasa y la contribución no reciben en la norma constitucional un tratamiento unívoco. La tarifa de la tasa está dominada por la idea del costo que para el Estado significa el servicio demandado por el individuo. La contribución, a su turno, tiene como eje 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.*

*5. El Gobierno Nacional, para los efectos del artículo 338 de la C.P., es autoridad a la cual se puede atribuir por la ley la función de fijar la tarifa de las tasas para la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial. Tratándose de una actividad que de conformidad con la ley está a cargo de la rama ejecutiva del poder público, bien puede asignarse a su máxima autoridad el encargo específico de fijar la tarifa de dicho servicio que, además de ingresar a la órbita de su responsabilidad, supone precisar un elemento esencial del tributo.*

*6. Dada la naturaleza de tasa del tributo analizado, lo pertinente en esta materia es que la ley directamente señale el sistema y el método que sirvan para definir los costos del servicio que el Estado presta. Precisamente, la definición de los costos permitirá a la autoridad fijar la tarifa cuya función esencial se contrae a absorberlos."*

**3. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa.**

*“Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo 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 ese 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.*

*Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo”*

**4. Sentencia C-1371 de 2000. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.**

*“Con la tasa normalmente se retribuye el costo de un servicio público prestado; sin embargo, el alcance de éste gravamen no se agota en dicho ámbito, sino que también puede comprender la recuperación del costo de un bien utilizado, como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente (bien de uso público) cuya conservación está a cargo del Estado. Es más, con la tasa no sólo se paga un servicio específico otorgado, sino también se retribuye la realización de una determinada prestación por el Estado. En este sentido, la Corte comparte lo señalado por el actor así como el Procurador General de la Nación, en cuanto a la clasificación del concurso económico’ establecido en la norma acusada, como una tasa contributiva.”*

**5. Sentencia C-1067 de 2002. Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.**

*“Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.”*

**6. Sentencia C-1067 de 2002. Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.**

*“Las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.”*

*“Las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado.”*

**7. Sentencia C-1114 de 2003. Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.**

*"3) Esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca de la índole del tributo consagrado en estas disposiciones. En efecto, mediante la Sentencia C-1179-01, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se contestó una demanda dirigida contra el artículo 81*

*de la Ley 633 de 2000 por vulneración de los derechos de igualdad, justicia y equidad y por infracción del principio de unidad de materia. Para contestar los cargos formulados, la Corte recordó las diferencias existentes entre los impuestos, las tasas y las contribuciones como especies de tributos. Expuso:*

*...los impuestos, las tasas y las contribuciones parafiscales tienen una naturaleza particular que permite diferenciarlos claramente.*

*Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado.*

*Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.*

*Finalmente, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico."*<sup>2</sup>

**8. Sentencia C-243 de 2005. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.**

*"A su vez se ha dicho que se denomina "tasa" a un gravamen que cumpla con las siguientes características:*

*-constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla;*

*-Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio;*

*-ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales;*

*-un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos."*

**9. Sentencia C-1171 de 2005. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.**

*"Las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado".*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1179 de 2001. Magistrado ponente. Álvaro Tafur Galvis.

**10. Sentencia C-927 de 2006. Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.**

*"En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; el beneficiario en el caso de los precios públicos asume el compromiso de pagar una remuneración como contraprestación conmutativa por un bien o servicio que se demanda siempre de forma voluntaria, en aras de obtener una ventaja o utilidad económica frente al resto de la población como beneficio derivado de la cancelación de dicha erogación pecuniaria (...)*

*Tampoco nos encontramos en presencia de una tasa, pues la misma según la jurisprudencia de la Sala, obedece a una relación económica expresada en el pago del costo que hace el usuario de un servicio público prestado, caracterizado por existir una contraprestación y el factor de voluntariedad (Expediente No. 2864 Consejero Ponente: Doctor Jaime Abella Zárate)."*

**11. Sentencia C-287 de 2009. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.**

*"Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos. De este modo, ha previsto que (i) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio; y (ii) ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-243/05 .*

*Igualmente, la jurisprudencia ha diferenciado las tasas de los impuestos y las contribuciones parafiscales, para lo cual ha considerado que "constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado. También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a estos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos"*

**12. Sentencia C-402 de 2010. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.**

*"10.4. De la evolución de las nociones jurisprudenciales y doctrinales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen ex lege), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. Por su propia naturaleza esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 465 de 1993. Magistrado ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

*En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público<sup>4</sup>; (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: "La 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 dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado<sup>5</sup>; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales."*

### **13. Sentencia C-891 de 2012. Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.**

*La diferencia entre los impuestos, las tasas y las contribuciones fue expuesta claramente en las Sentencias C-1179 de 2001 y C-1114 de 2003, resaltándose que las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad:*

*"...los impuestos, las tasas y las contribuciones parafiscales tienen una naturaleza particular que permite diferenciarlos claramente.*

*Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado.*

*Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.*

*Finalmente, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico"<sup>6</sup>*

*Esta distinción es retomada en la Sentencia C-1067 de 2002, en la cual se expresó:*

*"Las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su*

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 24 de octubre de 2012 expediente número 13408.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1171 de 2005. Magistrado ponente.

<sup>6</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-1179 de 2001, Magistrado ponente. Jaime Córdoba Triviño y C-1114 de 2003, Magistrado ponente. Jaime Córdoba Triviño.

*tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado”<sup>7</sup>*

*Por su parte, en jurisprudencia más reciente, la Sentencia C-287 de 2009 expresó las características esenciales de las tasas que las diferencian de los impuestos y las contribuciones:*

*“Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos. De este modo, ha previsto que (i) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio; y (ii) ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales<sup>8</sup>. Igualmente, la jurisprudencia ha diferenciado las tasas de los impuestos y las contribuciones parafiscales, para lo cual ha considerado que “constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado. También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a estos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos”<sup>9</sup>*

#### **14. Sentencia C-260 de 2015. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.**

*“Las tasas son una especie de tributo en la que se establece una prestación económica a favor del Estado. En ese orden, para esta Corporación las “tasas” han sido consideradas como un gravamen siempre que se verifiquen las siguientes características:*

*“...- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;*

*- El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.*

*- El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.*

*- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.*

*- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).”<sup>10</sup>*

*En posterior pronunciamiento afirmó la Corte que las tasas son:*

*“... aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo 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.*

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2002, Magistrado ponente, Jaime Córdoba Triviño.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-243 de 2005, Magistrado ponente, Álvaro Tafur Galvis.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000, Magistrado ponente, Álvaro Tafur Galvis.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1993, Magistrado ponente, Ciro Angarita Barón.

*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.”<sup>11</sup>*

*26. Así las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo; ii) tiene naturaleza retributiva, pues busca compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público.”*

### **15. Sentencia C-155 de 2016. Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo.**

*“Tasa*

*(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*

*(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; y*

*(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.”*

### **16. Sentencia C-278 de 2019. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.**

*21. Las tasas son una especie de tributo en la que se establece una prestación económica a favor del Estado. En ese orden, para esta Corporación las “tasas” han sido consideradas como un gravamen siempre que se verifiquen las siguientes características:*

*“...- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;*

*- El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.*

*- El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.*

*- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.*

*- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).”<sup>12</sup>*

*En posterior pronunciamiento afirmó la Corte que las tasas son:*

*“... aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo 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*

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado Ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1993. Magistrado Ponente. Ciro Angarita Barón.

*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.”<sup>13</sup>*

*22. Entonces, de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas 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 representan 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 se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud.*

*En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan 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: “La 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 dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado<sup>14</sup>; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales<sup>15</sup>.*

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

## **17. Sentencia C-568 de 2019. Magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas.**

*“Son ingresos tributarios a través de los cuales se asegura la recuperación total o parcial de los costos<sup>16</sup> en los que incurre el Estado para garantizar la prestación de un servicio o la utilización de un bien de dominio público y, además, se trata de una imposición que se establece unilateralmente por el Estado, pero que solamente se origina a partir de la solicitud del contribuyente.*

*A su vez, se caracterizan porque (i) su hecho generador se fundamenta en la prestación de un servicio público, por lo cual el beneficio percibido por el ciudadano es individualizable; (ii) su*

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado Ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1171 de 2005. Magistrado Ponente. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1371 de 2000. Magistrado Ponente. Álvaro Tafur Galvis

*naturaleza es retributiva, en tanto se trata de una compensación por el gasto en el que ha incurrido el para prestar el servicio; (iii) su cobro se habilita cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio público; (iv) su pago es proporcional, aunque en ciertos escenarios admite criterios distributivos<sup>17</sup>”*

## **B. PRINCIPIO DE IGUALDAD.**

### **1. Sentencia C-395-2002. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.**

*“La Corte ha señalado que la aplicación de un tratamiento diferente debe estar justificada por situaciones de hecho diferentes, una finalidad objetiva y razonable y una proporcionalidad entre el tratamiento y la finalidad perseguida.”*

### **2. Sentencia C-242 de 2006, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández.**

*“La Corte examinó la constitucionalidad de diversas expresiones de la Ley 963 de 2005 (ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia), en relación con un cargo de igualdad según el cual el legislador habría acordado un trato diferente no justificado, violatorio del artículo 13 Superior, por cuanto (i) habría privilegiado a un grupo de grandes inversionistas nacionales y extranjeros sobre todos aquellos que realizan pequeñas inversiones; y (ii) seleccionó tan sólo algunos sectores productivos en relación con los cuales se pueden suscribir contratos de estabilidad jurídica, dejando de lado otros sin justificación alguna<sup>18</sup>.”*

*La igualdad de todos ante la ley representa uno de los logros más importantes de las sociedades modernas en el camino hacia la plena realización del Estado social de derecho. Esta concepción del Estado quedaría vaciada de contenido si la igualdad que él proclama mantuviera su carácter formal a expensas del criterio material empleado y defendido por los Estados que propenden por lograr una auténtica equiparación entre las personas que, dadas sus condiciones sociales, económicas, culturales, físicas o síquicas, no cuentan con medios reales y eficaces para ser tratadas como iguales.*

*El principio de igualdad, entendido como el postulado que orienta la actividad del Estado, es al mismo tiempo garantía para que no se generen excepciones o privilegios que sirvan para exceptuar a unas personas respecto del trato dado a otras que se encuentran en circunstancias idénticas; de esta manera, la igualdad material pretendida por el Estado social se da aplicando la ley en cada circunstancia, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre las personas, procurando dar “trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”*

### **3. Sentencia C-785 de 2012, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.**

*“Tres son las etapas que la argumentación debe agotar con el propósito de analizar la posible vulneración del derecho de igualdad. Una primera se refiere al criterio de comparación mencionado, ya que antes de conocer si se está en presencia de supuestos iguales o diferentes se debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza. Una segunda etapa, en la cual se debe establecer porque existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles, y una tercera, donde se debe averiguar si el trato distinto está constitucionalmente justificado, esto es si la Constitución amerita un trato diferente o por el contrario deben ser tratados en forma igual.”*

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-115 de 2016 Magistrado Ponente. Alejandro Linares Cantillo y C- 278 de 2019. Magistrado Ponente. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-320 de 2006, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

**4. Sentencia T-317 de 2013, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.**

*“Se ha dicho que una persona jurídica tiene derecho a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio, petición, debido proceso, libertad de asociación, acceso a la administración de justicia y el derecho al buen nombre, sin que esta enunciación pretenda ser exhaustiva.”*

**5. Sentencia C-220 del 19 de abril de 2017, Magistrado Ponente José Antonio Cepeda Amarís.**

*“Como ha explicado esta Corte, el principio y derecho constitucional a la igualdad (art. 13 C.N.) es uno de los pilares fundamentales en los que se funda el Estado Social de Derecho. La definición y concreción de sus elementos definitorios, su estructura, contenido y alcance han sido producto del prolífico y decantado desarrollo que la jurisprudencia constitucional ha adelantado, tanto en materia de tutela como de control abstracto de constitucionalidad.*

*4.2. Desde sus inicios, esta Corporación ha entendido que el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política presenta una estructura compleja que comprende diversas facetas. La primera de ellas (inciso 1º, art. 13 C.N.) se manifiesta a través de la denominada “igualdad formal” según la cual todos los ciudadanos merecen el mismo tratamiento ante la ley y por tanto prohíbe cualquier tipo de discriminación o exclusión arbitraria en las decisiones públicas. Esta definición es un rasgo definitorio de nuestro Estado de Derecho, en el que el carácter general y abstracto de la ley y la prohibición de dar un trato diferente a dos personas por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares, expresan las notas centrales de esta dimensión.*

*4.3. Una segunda faceta, que reconoce las condiciones diferenciales de existencia entre distintos grupos sociales, se manifiesta a través de la denominada “igualdad material”. Como lo prescriben los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, el Estado colombiano debe adoptar medidas promocionales y dar un trato especial –de carácter favorable–, a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta. Esta visión social del Estado, refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos.*

*4.4. En desarrollo de la faceta de la igualdad material, la Corte ha señalado que en algunos casos la aplicación del principio de igualdad supone importantes retos en lo que a la distribución de bienes escasos y cargas públicas hace referencia. En estos ámbitos, el legislador y otras autoridades a las que les compete la ejecución de políticas públicas, suelen basar su decisión en las condiciones de igualdad y mérito, aunque también han considerado necesario implementar medidas positivas (o afirmativas) para corregir una distribución inequitativa de tales bienes, originada en circunstancias históricas de discriminación, o en situaciones de marginamiento social y geográfico.*

*Dicha distribución genera diversas dudas acerca de los criterios relevantes para adelantar su determinación. Si bien el mérito y la igualdad de oportunidades son elementos esenciales, el Estado no es ajeno a aspectos como la diferencia étnica y cultural o las necesidades que enfrentan diversos grupos humanos, en un momento histórico determinado. Es por ello, que la Corte ha concluido que la distribución de beneficios y cargas implica la decisión de otorgar o imponer algo a determinadas personas o grupos y, por lo tanto, una distinción, lo que demuestra la relación entre distribución e igualdad.*

*4.5. En principio, para que los criterios de distribución no se opongan directamente al principio de igualdad, estos deben, (i) respetar el principio de igualdad de oportunidades de todos los interesados; (ii) ser transparentes, (iii) estar predeterminados y (iv) no afectar desproporcionadamente los derechos de algunas personas. Además, (v) deben determinarse en*

consideración a la naturaleza del bien o la carga a imponer, análisis que, por regla general, corresponde a las ramas legislativa y ejecutiva del poder público.

4.6. Además de lo anterior, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte ha precisado que el derecho y principio a la igualdad, es un concepto “relacional” porque siempre se analiza frente a dos situaciones o personas que pueden ser comparadas a partir de un criterio determinado y jurídicamente relevante. Igualmente, se ha explicado que no constituye un mecanismo “aritmético” de repartición de cargas y beneficios, en tanto toda sociedad debe adoptar decisiones políticas que implican, en cierto momento histórico, mayores beneficios para ciertos sectores, en detrimento de otros. Esas decisiones, adoptadas por mecanismos democráticos, no pueden ser juzgadas a priori, como incompatibles con el principio de igualdad, sino que constituyen complejos problemas de justicia (distributiva), en los que la razonabilidad de las distinciones involucra principios que definen la visión y los fines que una comunidad política defiende para sí.”

#### **6. Sentencia T-627 de 2017, Magistrado Ponente Carlos Bernal Pulido.**

“Pues bien, respecto del derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que no se trata de un derecho exclusivo de las personas naturales. Al respecto, en la sentencia T-396 de 1993, se señaló que “sin la existencia del derecho a la igualdad, se hace imposible la relación de justicia, y como la persona jurídica debe existir en la realización de un orden social justo, se colige que necesita del derecho a la igualdad.”

#### **7. Sentencia C-060 de 2018, Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.**

“El principio de igualdad gobierna las diferentes relaciones entre el Estado y los individuos, así como entre los mismos sujetos. Su contenido, como es bien sabido, es de carácter relacional e involucra (i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta.”

### **C. PRINCIPIO DE LIBERTAD ECONÓMICA.**

#### **1. Sentencia C-524 de 1995, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Diaz.**

“(…) el Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc, pero en principio y a título de ejemplo no podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada; pero sí puede, desde luego, proteger los intereses sociales de los trabajadores, las necesidades colectivas del mercado, el derecho de los consumidores y usuarios, etc. De ahí que se haya dicho que “la autonomía de la voluntad y por tanto de empresa ya no se proyecta sobre el mercado con la absoluta disponibilidad y soberanía de antaño, sus limitaciones de derecho público o privado forman parte ya del patrimonio irreversible de la cultura jurídica contemporánea. Y, en tal sentido, no puede interpretarse que el mandato constitucional de la libertad de empresa comporta el desmantelamiento integral de todas esas restricciones y limitaciones.”

**2. Sentencia C-409 de 1996, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.**

*"6- En ese orden de ideas, la Corte considera que el establecimiento de límites máximos a la posibilidad de restar costos para la determinación de la renta gravable no implica per se la configuración de un impuesto confiscatorio, ni una violación de la equidad tributaria. La limitación a las deducciones de costos es factible, pues si bien los costos -a diferencia de los gastos- aparecen directamente relacionados con la producción de los bienes y los servicios por una empresa y se encuentran, por así decirlo, incluidos en el propio producto, diversas consideraciones de política general pueden hacer legítima tales limitaciones. Así, en aquellos casos en que es muy difícil para las autoridades verificar si un particular ha o no incurrido en un costo para obtener una determinada renta, estas limitaciones legales a las posibilidades de restar tales costos se fundamentan en objetivos de eficiencia en el recaudo tributario, a fin de evitar elusiones o evasiones a los impuestos, lo cual tiene claro sustento constitucional (CP art. 363). Igualmente, tales limitaciones pueden tener también otras finalidades de política económica general, como estimular ciertas actividades o desestimular otras, pues la política tributaria no tiene como única meta financiar los gastos de las autoridades públicas sino que es también una de las maneras como el Estado interviene en la economía (CP art. 334). Así, a veces, el establecimiento de altos aranceles a las importaciones busca no tanto financiar gastos públicos como proteger a la industria nacional, lo cual muestra que la tributación es un componente de la política económica general del Estado, y no puede ser desvinculada de la misma.*

*7- La Corte reconoce que el establecimiento de márgenes máximos a los costos deducibles restringe la libertad económica, en la medida en que la orienta de determinada manera, pero no por ello la medida es inconstitucional, pues esta Corporación tiene bien establecido que las libertades económicas no son preferentes en el constitucionalismo colombiano ya que están sujetas a una limitación potencial más amplia que los otros derechos constitucionales, pues al Estado corresponde la dirección general de la economía.*

*Igualmente, es cierto también que estas limitaciones legales pueden también implicar ciertos sacrificios en términos de equidad tributaria concreta, pues el impuesto cobrado puede no corresponder exactamente a la renta efectiva. Sin embargo, esta Corporación ya había establecido que tales sacrificios no violan la Carta, siempre que no sean irrazonables y se justifiquen en la persecución de otros objetivos tributarios o económicos constitucionalmente relevantes, pues no sólo el Legislador puede buscar conciliar principios en conflicto, como la eficiencia y la equidad sino que, además, tales principios se predicen del sistema tributario en su conjunto, y no de un impuesto específico. Así, ha dicho al respecto la Corte que "la ideal coexistencia de equidad y eficiencia, no siempre se puede traducir con exactitud en la realidad normativa y en la praxis, en las cuales una ganancia en equidad puede tener un costo en eficiencia y un incremento de ésta derivar en pérdida en aquélla", por lo cual es posible favorecer un principio incluso afectando el otro, sin que ello sea inconstitucional "hasta el punto en que, atendidas las circunstancias históricas, un sacrificio mayor carezca de razonabilidad"*

**3. Sentencia C-624 de 1998, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.**

*"12- Conforme a lo expuesto, es innegable que la libertad del individuo en materia económica, si bien está protegida por la Constitución, también se encuentra limitada por la prevalencia del interés general (artículo 1 C.P.), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículo 333, 334 y 335 de la C.P) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que esta Corte ha desarrollado. Por ello esta Corporación ha señalado que "la libre competencia económica no puede erigirse como una barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado, en ejercicio de su básica de dirección general de la economía." En ese mismo orden de ideas, así como la Carta ampara la libertad contractual,*

*también le impone límites, que son los mismos de la libertad económica, y que pretenden que su ejercicio en el mercado no sea arbitrario ni desconozca principios constitucionales. (...)*

*En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, señala en su artículo 4º que los Estados pueden limitar por ley este tipo de derechos con el fin de promover el bienestar general en una sociedad democrática, siempre y cuando tales restricciones sean compatibles con la naturaleza del derecho. Igualmente, la Convención Interamericana, incorporada al ordenamiento colombiano por la Ley 16 de 1972, en su artículo 21, reconoce la propiedad privada pero claramente determina que la ley puede subordinar su uso al interés social. Igualmente, el artículo 30 de ese instrumento internacional precisa que esas restricciones deben ser dictadas por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.*

*13- Sin embargo, las limitaciones a la libertad económica y de contratación tampoco pueden inferirse o imponerse por el Estado de una manera arbitraria e infundada. Así, esta Corte ha señalado que “las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser dispuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial del derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas” (subrayas no originales). En efecto, debe reconocerse que “el derecho consagrado en el artículo 333 de la Constitución no solo entraña la libertad de iniciar una actividad económica, sino de mantenerla o proseguirla en condiciones de igualdad y libertad.”*

#### **4. Sentencia C-332 de 2000, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.**

*“En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C.P.), la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado. Esta se debe dar, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particular. Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículo 2º C.P.), en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (artículo 334 C.P.).”*

#### **5. Sentencia C-616 de 2001, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.**

*“La competencia se presenta cuando un conjunto de empresarios (personas naturales o jurídicas), en un marco normativo, de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos en la conquista de un determinado mercado de bienes y servicios. La libertad de competencia supone la ausencia de obstáculos entre una pluralidad de empresarios en el ejercicio de una actividad económica lícita.”*

#### **6. Sentencia C-392 de 2007, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.**

*“Se trata entonces de un típico caso de aplicación del test débil de proporcionalidad para examinar la constitucionalidad de los límites impuestos por el legislador, pues si bien la libertad económica admite una amplia intervención por parte de los poderes públicos en su configuración para el cumplimiento de los fines de interés general que la Constitución*

*menciona, esta intervención no puede eliminar de raíz la mencionada libertad y debe obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

*En jurisprudencia posterior la Corte ha sistematizado los requisitos formales y materiales de la intervención del Estado en materia económica cuando limita la libertad de económica y ha señalado que tal intervención: i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

*Sin embargo, las reglas jurisprudenciales señaladas en los párrafos precedentes, deben ser objeto de algunas precisiones. En primer lugar la Corte Constitucional ha establecido que la posibilidad de establecer restricciones y límites no es la misma en todos los campos.*

*Así, por ejemplo, expresos mandatos constitucionales limitan la libertad económica en determinadas áreas, esto ha llevado al intérprete constitucional a afirmar que “la protección general a la libertad económica (...) no puede ser aducida cuando otras normas constitucionales limitan la iniciativa económica en otras esferas”. Por tal razón además de las posibilidades ordinarias del legislador de limitar el derecho en estudio –amplias como antes quedó consignado– existen unas potestades de restricción reforzadas en determinadas materias, principalmente aquellas en las cuales el constituyente consagró mandatos específicos de intervención del Estado en la economía, como por ejemplo en el ámbito de los servicios públicos, o de la medicina prepagada, la televisión, o de la actividad financiera, bursátil y aseguradora.”*

#### **7. Sentencia C-352 de 2009, Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.**

*“3.3 De este modo, la jurisprudencia constitucional ha advertido que la libertad de empresa no constituye un derecho fundamental, salvo si su afectación implica la violación o amenaza de un derecho que tenga esa naturaleza. Así mismo, ha sostenido que la libertad de empresa involucra la iniciativa privada y la libertad de competencia, ámbitos igualmente protegidos por la Constitución y cuya restricción y regulación, según el modelo constitucional impuesto por la Carta de 1991, son ejercidas por el Estado. (...)*

*3.7 En suma, las libertades económicas no son absolutas. De ahí que por expreso mandato constitucional, el Estado pueda limitar sus alcances “cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”, así como intervenir en la economía para garantizar el cumplimiento de los fines previstos en la Constitución (Art. 334). En este sentido, se reitera que para efectos de determinar la constitucionalidad de una medida que restrinja dichas libertades, se debe tener en cuenta que los límites en comento sólo pueden ser impuestos en virtud de la ley y obedecer a importantes propósitos constitucionales y a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Por ello, no será constitucionalmente admisible la limitación que las anule completamente o las haga nugatorias.”*

#### **8. Sentencia C-228 de 2010, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.**

*“En cuanto a la libertad de empresa, también denominada como libre iniciativa privada, la Corte ha planteado que se concentra en la facultad de participación en el mercado a través de actividades empresariales destinadas a la oferta de bienes y servicios. Así, esa garantía constitucional se ha definido como aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. (...)*

*El segundo contenido específico de la libertad económica es la garantía de la libre competencia económica. En criterio de la jurisprudencia analizada, existe competencia en un mercado*

*cuando un conjunto de empresarios, en un marco normativo de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos, factores empresariales y de producción, en la conquista de un mercado determinado, bajo el supuesto de la ausencia de barreras de entrada o de otras prácticas restrictivas que dificulten el ejercicio de una actividad económica lícita. En ese orden de ideas, el núcleo esencial del derecho a la libre competencia económica consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas. (...)*

*La libertad de empresa es una garantía constitucional compleja, que tiene por objeto garantizar que los individuos y las empresas tengan la posibilidad de constituirse como factores de producción de bienes y servicios, para luego ofrecerlos en el mercado en condiciones de igualdad de acceso y participación. Estas facultades, en cualquier caso, deben acompañarse con la protección de bienes constitucionalmente valiosos, en tanto se relacionan con el interés general. Es por ello que la Carta reconoce al Estado la potestad de intervenir en el mercado con el fin de adelantar distintas tareas de control, promoción y prevención, dirigidas todas ellas a la consecución del goce efectivo de los derechos que el mercado interfiere y que la misma Constitución ha definido tanto en su sección dogmática como orgánica.”*

**9. Sentencia C-263 de 2011, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.**

*“Como se indicó en sección anterior, el “núcleo esencial” de la libertad de empresa comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable.”*

**10. Sentencia C-837 de 2013, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.**

*“En consonancia con lo expuesto, la Corte se ha ocupado de definir los requisitos para la legitimidad de las medidas de intervención económica. A ese respecto, ha indicado que tal intervención “...: i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.”. En últimas, de lo que se trata es que la medida de intervención económica corresponda a un motivo identificable y acorde con el ámbito propio de las funciones constitucionales del Estado respecto del mercado.”*

**V. LÍNEAS JURISPRUDENCIALES EXISTENTES CON RELACIÓN A LA DISCUSIÓN DEFINIDA EN CADA UNO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, ERIGIDAS CON BASE EN EL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL DERIVADO DE LAS PROVIDENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

El precedente jurisprudencial, y en especial el proferido por la honorable Corte Constitucional, se erige como parte de la conceptualización y fundamentación en la actualidad jurídica, al nutrirse de principios constitucionales, como el de buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, entre otros y de fundamentación legal como la doctrina probable, reintroducida y actualizada a partir del artículo 7° del Código General del Proceso y su remisión al artículo 4° de la Ley 169 de 1896.

Ahora bien, el carácter vinculante de las reglas y subreglas definidas en el precedente jurisprudencial ha sido tratado por la honorable Corte Constitucional en forma reiterada, cuya posición se encuentra definida en virtud de lo siguiente:

*“En desarrollo de lo previsto en las normas superiores aplicables, particularmente los artículos 228 y 230 de la carta política, a la fecha es claro en Colombia el carácter obligatorio de la jurisprudencia de los órganos de cierre, esto es la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, deber que se entiende referido a la necesidad de tomar en cuenta los precedentes existentes y relevantes en relación con el tema de que se trate, en principio para efectos de seguirlos y aplicarlos, quedando en todo caso abierta la posibilidad de decidir en un sentido diferente, siempre que el juez o tribunal que así lo hiciera, o el propio órgano de cierre autor del precedente, justifique debidamente las razones del cambio.”<sup>19</sup>*

En este mismo sentido, la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-621 de 2015 resolvió con relación a la obligatoriedad del precedente lo siguiente:

*“Como bien lo ha sostenido la Corte, la fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura -sala disciplinaria- y a Corte Constitucional, como órganos de cierre de sus jurisdicciones, proviene fundamentalmente: (i) de la obligación de los jueces de aplicar la igualdad frente a la ley y de brindar igualdad de trato en cuanto autoridades que son; (ii) de la potestad otorgada constitucionalmente a las altas corporaciones, como órganos de cierre en sus respectivas jurisdicciones y el cometido de unificación jurisprudencial en el ámbito correspondiente de actuación; (iii) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (iv) de la necesidad de seguridad jurídica del ciudadano respecto de la protección de sus derechos, entendida como la predictibilidad razonable de las decisiones judiciales en la resolución de conflictos, derivada del principio de igualdad ante la ley como de la confianza legítima en la autoridad judicial.”<sup>20</sup>*

Aunado a la claridad de lo anterior, se tiene que con relación a la preponderancia y relevancia jurídica derivada del precedente se han desarrollado diversas corrientes jurídicas, dentro de las cuales encontramos en Colombia la desarrollada por el profesor López Medina bajo la conceptualización del “derecho de origen jurisprudencial”<sup>21</sup>.

Este concepto ha sido delimitado a partir de su origen, el cual se produce en razón no de una gran providencia judicial, sino que en su lugar se cimienta y levanta “de manera lenta y progresiva por cuando es necesario, para lograr la identificación de la subregla vigente en un momento dado (O lo que es lo mismo, para identificar el lugar del “balance constitucional” dentro de dos extremos posibles) hacer un análisis temporal y estructural de varias sentencias que se relacionan entre sí”<sup>22</sup>.

En este sentido el derecho de origen jurisprudencial, se estructura con relación a la historia de las providencias que va profiriendo a lo largo del tiempo la Corte Constitucional, siendo por ende acertado fundamentar argumentativamente un sustento jurídico con base en este derecho.

Ahora bien, al contrastar el desarrollo jurisprudencial ampliamente expuesto en el acápite anterior, con los problemas jurídicos detalladamente delimitados en la presente

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 2013.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-621 de 2015

<sup>21</sup> López Medina, Diego Eduardo. En “El derecho de los jueces”. Página 139. Editorial Legis. (2016)

<sup>22</sup> *Ibidem*.

Acción Pública de inconstitucionalidad, se obtiene como desarrollo y expresión gráfica, las siguientes líneas jurisprudenciales que permiten dar respuesta a cada problema formulado en forma de pregunta constitutiva de consecuencias jurídicas de cara a la discusión relacionada con la presente Demanda.

<b>PROBLEMA JURÍDICO 1</b>		
<b>SI</b>	<p><b>¿Incurrieron en una falta de aplicación del artículo 338 de la Constitución Política los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 "Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación", al determinar el hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable y a tarifa de la tasa pro deporte y recreación sin considerar la prestación de un servicio público o la utilización o aprovechamiento de un bien de uso público por parte de los contribuyentes?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• C-040 de 1993</li> <li>• C-144 de 1993</li> <li>• C-465 de 1993</li> <li>• C-1371 de 2000</li> <li>• C-1179 de 2001</li> <li>• C-1067 de 2002</li> <li>• C-1114 de 2003</li> <li>• C-243 de 2005</li> <li>• C-1171 de 2005</li> <li>• C-927 de 2006</li> <li>• C-287 de 2009</li> <li>• C-402 de 2010</li> <li>• C-891 de 2012</li> <li>• C-260 de 2015</li> <li>• C-115 de 2016</li> <li>• C-278 de 2019</li> <li>• C-568 de 2019</li> </ul>	<b>NO</b>

Con ocasión de la anterior línea jurisprudencial, se evidencia en forma flagrante e innegable, que la Corte Constitucional en desarrollo del artículo 338 de la Constitución Política ha resuelto reiteradamente que las tasas solamente se generan ante la prestación de un servicio público por parte del Estado al sujeto pasivo de aquellas o por la utilización de un bien del Estado por parte del sujeto pasivo.

En este sentido, desde la Sentencia C-040 de 1993 la Corte Constitucional se encargó de establecer que *"en hacienda pública se denomina "tasa" a un gravamen que cumpla con las siguientes características:*

- *El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;*

- *El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.*

- *El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.*
- *El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.*
- *Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).*
- *Ejemplo típico: Los precios de los servicios públicos urbanos (energía, aseo, acueducto).<sup>23</sup>*

Así mismo, en virtud de las reglas y subreglas de derecho constitucional desarrolladas y estructuradas por la honorable Corte Constitucional, se evidencia que las tasas pagadas por los sujetos pasivos se encuentran dirigidas limitadamente, por la normativa constitucional, a recuperar total o parcialmente el costo incurrido por el Estado en la prestación del servicio o por la utilización del respectivo bien, dado que “(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 (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; y (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<sup>24</sup>, por lo que ante la ausencia en la prestación de un servicio por parte del Estado a un sujeto, o la ausencia de utilización de un bien público por un sujeto, no se genera la tasa.

Lo anterior por cuanto, la Corte Constitucional ha determinado expresamente que las tasas son aquellos “*ingresos tributarios a través de los cuales se asegura la recuperación total o parcial de los costos<sup>25</sup> en los que incurre el Estado para garantizar la prestación de un servicio o la utilización de un bien de dominio público y, además, se trata de una imposición que se establece unilateralmente por el Estado, pero que solamente se origina a partir de la solicitud del contribuyente<sup>26</sup>.*

Frente a la conceptualización del principio de certeza tributaria y la delimitada generación jurídica de las tasas, la Corte Constitucional resolvió que éstas se encuentran caracterizadas por: “(i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan 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: “La 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 dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1993. Magistrado Ponente. Ciro Angarita Barón.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2016. Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1371 de 2000. Magistrado Ponente. Álvaro Tafur Galvis

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-568 de 2019. Magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas

*contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado<sup>27</sup>; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales<sup>28</sup><sup>29</sup>.*

En consecuencia, la regla jurisprudencial acotada en el precedente la de honorable Corte Constitucional con relación al nacimiento de la obligación tributaria constitutiva de una tasa determinó expresamente que *“el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo”<sup>30</sup>*, por lo que me permito reiterar respetuosamente, que ante la ausencia de la prestación de un servicio público, o ante la ausencia en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, no se configura la tasa con fundamento en el desarrollo y la conceptualización constitucional realizada por la Corte en su precedente.

Bajo este concepto constitucional, se tiene que las tasas integran un elemento de voluntariedad, toda vez que solamente se generan por la ejecución de la opción del sujeto pasivo de utilizar los servicios o bienes del Estado, y en por ende, ante la no prestación de un servicio por parte del Estado, ni la utilización de un bien público, no se configura el hecho generador de una tasa en virtud del principio de certeza tributaria acotado a la generación del tributo.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional estableció que el valor pagado por la tasa, tiene una relación directa con el bien utilizado por el sujeto pasivo o con el servicio prestado por el Estado, es decir, que existe una correlación proporcional entre el servicio público o el bien utilizado como generadores del tributo y el valor de la tasa por regla general, empero, podría haber circunstancias que consagren escenarios distributivos puntuales en cuanto al *quantum* liquidado por una tasa.

En virtud del precedente decantado y de las reglas y subreglas de derecho cuya aplicación es obligatoria, máxime al derivarse de sentencias de constitucionalidad<sup>31</sup>, se tiene que la creación legal de una tasa solamente será constitucional siempre que cumpla con las siguientes características: *“(i) su hecho generador se fundamenta en la prestación de un servicio público, por lo cual el beneficio percibido por el ciudadano es individualizable; (ii) su naturaleza es retributiva, en tanto se trata de una compensación por el gasto en el que ha incurrido el para prestar el servicio; (iii) su cobro se habilita cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio público; (iv) su pago es proporcional, aunque en ciertos escenarios admite criterios distributivos<sup>32</sup>”.*

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1171 de 2005. Magistrado ponente. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-228 de 2010. Magistrado ponente. Luis Ernesto Vargas Silva y C-278 de 2019.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-278 de 2019. Magistrada ponente. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2019. Magistrada ponente. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>31</sup> Constitución Política. Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-115 de 2016 Magistrado ponente. Alejandro Linares Cantillo y C-278 de 2019. Magistrada ponente. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Por lo tanto, bajo la aplicación del derecho de origen jurisprudencial, se erige como un presupuesto flagrante, sustentado e innegable que si se incorpora una tasa al ordenamiento jurídico en la cual se integró un hecho generador sin que medie la prestación de un servicio público o el uso de un bien público y consecuentemente sin que su valor tenga una relación directa con los beneficios derivados de la utilización del bien o la prestación del servicio, esta devendrá inconstitucional, al transgredir tanto el artículo 338 de la Constitución Política como el precedente delineado, establecido y reiterado por la honorable Corte Constitucional.

En tal virtud con sustento en la aplicación del artículo 338 de la Constitución Política y el desarrollo jurisprudencial que la Corte ha realizado en su precedente sobre la aplicación e interpretación del referido artículo se evidencia que la respuesta al problema jurídico 1 es afirmativa, dado que los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 transgredieron la Constitución Política y la interpretación que sobre la misma ha realizado la Corte Constitucional.

<b>PROBLEMA JURÍDICO 2</b>		
<b>SI</b>	<p><b>¿Atentaron en contra del Derecho Fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, los artículos 4° y 6°, de la Ley 2023 de 2020 “Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación”, al desconocer la materialización de la garantía de igualdad que se predica de todos los sujetos de derechos en el territorio colombiano con relación a situaciones análogas?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• C-395 de 2002</li> <li>• C-242 de 2006</li> <li>• C-785 de 2012</li> <li>• T-317 de 2013</li> <li>• C-220 de 2017</li> <li>• T-627 de 2017</li> <li>• C-060 de 2018</li> </ul>	<b>NO</b>

Como resultado del desarrollo jurisprudencial estudiado y presentado en el cuadro anterior, se observa la línea jurisprudencial constante y sólidamente hilvanada por la honorable Corte Constitucional con relación al problema jurídico según el cual se interpela, si incurrir en un desconocimiento de un tratamiento igualitario entre dos sujetos de derechos en situaciones económicas y jurídicas análogas, ¿constituye una violación al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política?

En este sentido, el máximo órgano de la justicia constitucional en Colombia en profusa y contundente jurisprudencia consideró que determinar un trato diferente sobre condiciones fácticas similares, concretiza una violación directa, manifiesta y flagrante del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

En consecuencia, sobre el problema jurídico planteado obra una línea jurisprudencial constante y decantada, constitutiva de reglas y subreglas jurisprudenciales generadoras

del *derecho de origen jurisprudencial*, en palabras del profesor López Medina, según el cual el hecho generador y la sujeción pasiva de la tasa pro deporte y recreación efectivamente atentan en contra del principio de igualdad.

<b>PROBLEMA JURÍDICO 3</b>		
<b>SI</b>	<p><b>¿Configuraron los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020 “Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación” una transgresión al principio constitucional de la libertad económica consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política, al no garantizar un mercado en igualdad de condiciones sustanciales y financieras, agravando fiscalmente la situación económica de los contratistas de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• C-524 de 1995</li> <li>• C-409 de 1996</li> <li>• C-624 de 1998</li> <li>• C-332 de 2000</li> <li>• C-616 de 2001</li> <li>• C-392 de 2007</li> <li>• C-352 de 2009</li> <li>• C-228 de 2010</li> <li>• C-263 de 2011</li> <li>• C-837 de 2013</li> </ul>	<b>NO</b>

Al evaluar las providencias proferidas por la honorable Corte Constitucional con relación a la libertad económica decantado como la libertad de empresa y la libertad de competencia, se evidencia que ésta definió el alcance de dicho principio, señalando que aquel se transgredía en los casos en los cuales se restringía o limitaba un derecho de un competidor en el mercado empresarial, con relación a otros competidores, en el mismo mercado, sobre situaciones asimilables.

En este sentido conforme con lo decantado por la Corte, ante la existencia de: **(i)** medidas limitativas de la actividad empresarial, **(ii)** tratos desiguales y discriminatorios, **(iii)** intervención del Estado en asuntos internos de la empresa, **(iv)** barreras o restricciones injustificadas y, **(v)** la pretermisión del derecho a recibir un beneficio económico razonable, se configura una transgresión del derecho a la libertad de empresa.

Así las cosas, encontramos que la Corte Constitucional ha proferido un precedente jurisprudencial estable, pacífico y reiterado, con ocasión del cual responde en forma afirmativa al problema jurídico formulado en el presente caso, forjando con ello reglas y

subreglas de aplicación jurisprudencial claras y suficientemente soportadas, deviniendo así la inconstitucionalidad de los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020.

## **VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD INCURRIDA POR LOS ARTÍCULOS ACUSADOS.**

Cumpliendo con la regulación expresamente delimitada en el numeral 3°, del artículo 2°, integrante del Decreto 2067 de 1991, y dotando de fundamentación y sustancia jurídica la presente Demanda de inconstitucionalidad, a continuación, me permito presentar, desarrollar y demostrar ante su honorable Despacho los tres motivos a partir de los cuales deviene la inconstitucionalidad manifiesta, flagrante e innegable de los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020.

### **A. LOS ARTÍCULOS 4°, 6°, 7° Y 8° DE LA LEY 2023 DE 2020, "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN" INFRINGIERON EL ARTÍCULO 338 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ASÍ COMO LAS REGLAS Y SUBREGLAS INCORPORADAS EN EL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DESARROLLADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LO RELACIONADO CON EL PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA Y LA CONCEPTUALIZACIÓN ESENCIAL DE LAS TASAS, CONFIGURÁNDOSE UNA INCONSTITUCIONALIDAD EN DICHAS DISPOSICIONES.**

---

A partir del contenido jurídico determinado en el artículo 338 de la Constitución Política, se evidencian diferentes principios constitucionales del derecho tributario, como el poder tributario primigenio y el derivado, el principio de certeza del tributo, la delimitación de los elementos esenciales de los tributos, la conceptualización de las tasas y las contribuciones, así como la irretroactividad de la Ley tributaria con ocasión a las modificaciones legislativas relacionadas con los impuestos de período.

Toda vez que la Acción de inconstitucionalidad que se desarrolla por medio de la Demanda que nos ocupa se encuentra acotada a la sustancialidad esencial constitucional de las tasas, así como al principio de certeza tributaria que se deriva de ellas, me permito delimitar el desarrollo constitucional sobre dicho aspecto.

En este sentido, el artículo 338 superior, estableció que las tasas a ser cobradas a los contribuyentes, devenían como una recuperación de los costos de los servicios públicos que el Estado le preste a los contribuyentes.

Es decir, conforme con el mencionado artículo 338, los tributos denominados tasas se generan con ocasión a la prestación de un servicio público por parte del Estado a un sujeto quien será el contribuyente de dicho tributo, el cual fungirá como recuperación de los costos que se hubieran incurrido en la prestación de los servicios.

Sobre el particular se evidencia que el referenciado artículo estableció expresamente lo siguiente:

**“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. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”* (El resaltado y subrayado es del suscrito)

Con ocasión del contenido expresamente integrado en la Constitución Política, se evidencia que el artículo 338, limitó el hecho generador de las tasas a que el Estado le preste un servicio público a los contribuyentes, y por ende, la tarifa a ser cobrada en virtud de la generación de aquella, solamente sería la recuperación de los costos incurridos por la prestación del servicio público solicitado por el contribuyente.

Por lo tanto, ante la inexistencia de la prestación de un servicio público, solicitado por un contribuyente, no subsisten costos por recuperar, y por consiguiente, no se generará la tasa en virtud a su conceptualización esencial y su generación regulada constitucionalmente.

Ahora bien, la honorable Corte Constitucional a lo largo de los años ha desarrollado y conceptualizado en su precedente de forma clara, los elementos, constitucionalmente regulados, relacionados con las tasas.

A partir del precedente constitucional esgrimido por la Corte desde 1993 se estableció que las tasas, eran tributos en los cuales<sup>33</sup>:

1. El Estado Colombiano cobra un tasa derivada de la prestación de un servicio ofrecido o por la utilización de un bien público.
2. El precio de la tasa pagado por el sujeto pasivo, tiene una relación directa con los beneficios del bien utilizado o el servicio ofrecido.
3. Lo sujetos tienen la alternativa de adquirir o no el bien o servicio.
4. El precio pagado por los contribuyentes como resultado de la generación de la tasa se encuentra dirigido a cubrir los gastos de funcionamiento, la amortización y el crecimiento de la inversión.
5. Es constitucionalmente procedente incorporar criterios diferenciadores en la determinación de las tasas.

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1993. Magistrado ponente. Ciro Angarita Barón.

Es decir que las tasas, tiene su génesis en la prestación de un servicio público por parte del Estado o en el permiso que se otorgue para la utilización de un bien de uso público, gravando en forma limitada a los sujetos que pongan en acción el aparato público, en virtud de la voluntariedad particular de quien solicite el uso del bien o la prestación del servicio público<sup>34</sup>.

En palabras de la máxima autoridad constitucional en Colombia se tiene que las tasas son *“aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo 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 ese 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.”<sup>35</sup>*

No obstante, el hecho constitutivo regulado constitucionalmente de la generación de las tasas no se agota o limita a la prestación de servicios públicos por parte del Estado a solicitud del sujeto pasivo.

Empero, si bien las tasas por regla general retribuyen *“el costo de un servicio público prestado; sin embargo, el alcance de éste gravamen no se agota en dicho ámbito, sino que también puede comprender la recuperación del costo de un bien utilizado, como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente (bien de uso público) cuya conservación está a cargo del Estado.”<sup>36</sup>*

En este sentido se evidencia que la Corte Constitucional acotó en forma clara y precisa el hecho generador de las tasas, no solo a la prestación de un servicio por parte del Estado, sino también a la utilización de un bien de uso público por un particular, cuya conservación se encuentra a cargo del Estado.

Es decir que las tasas surgen como un tributo que se origina como contraprestación directa por parte de los sujetos pasivos a un beneficio que es directamente otorgado por el Estado, ya sea prestando un servicio o permitiendo la explotación o uso de un bien público<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-144 de 1993. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1371 de 2000. Magistrado ponente Alvaro Tafur Galvis

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1067 de 2002. Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño

Con fundamento en lo anterior, y tomando como cimiento jurídico tanto el artículo 338 de la Constitución Política, como el precedente jurisprudencial desarrollado en forma pacífica y unívoca desde 1993 hasta la actualidad por la honorable Corte Constitucional, se erige como un presupuesto jurídico y constitucional innegable, flagrante y de obligatoria observancia, que las tasas deben incorporar como parte de sus elementos esenciales de hecho generador, sujeción pasiva, base gravable y tasa los siguientes aspectos:

### 1. Hecho generador de las tasas.

El hecho generador de un tributo, constituye el principal elemento que da nacimiento jurídico a un determinado tributo, ya sea un impuesto, una tasa o una contribución.

El hecho generador se puede conceptualizar como el presupuesto fáctico debidamente incorporado en la normativa fiscal, que tras su materialización o concreción por parte del sujeto pasivo, genera como consecuencia jurídica el tributo, y por ende su exigibilidad por parte del sujeto activo, el cual deberá ser liquidado conforme con su base gravable, aplicando la tarifa correspondiente conforme con la legislación.

Es decir, que el hecho generador se encuentra constituido por el supuesto fáctico que tras su realización da origen a una consecuencia jurídica, la cual se acota al nacimiento del tributo.

En palabras de la Honorable Corte Constitucional, el hecho generador corresponde "*a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal*"<sup>38</sup>.

Ahora bien, al extrapolar el concepto del hecho generador a las tasas como especie del género de los tributos, encontramos que tanto el artículo 338 de la Constitución Política, como el precedente de la Corte Constitucional han delimitado la esencia constitucional que debe imbuir el hecho generador de las tasas al delimitar exclusivamente dos presupuestos de hecho para la generación aquellas.

Así las cosas, con fundamento en la Constitución Política y en el precedente de la Corte, solamente se generará una tasa en Colombia: **(i)** ante la prestación de un servicio público por parte del Estado a un particular, o **(ii)** por el aprovechamiento especial del dominio público por parte de un particular.

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-333 de 2017. Magistrado ponente. Iván Humberto Escruería Mayolo.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en forma clara, y basándose en la sentencia fundadora C-040 de 1993 con ponencia del Doctor Ciro Angarita Barón, acotó el hecho generador que debe incorporar la Ley en la creación de las tasas de conformidad con lo siguiente:

*“Así las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: (i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo; (ii) tienen naturaleza retributiva, pues buscan compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público”<sup>39</sup>*

Reiterando la conceptualización relacionada con el precedente recién citado, la Corte Constitucional estableció nuevamente los elementos esenciales de las tasas, siguiendo lo previamente expuesto al resolver que las tasas solamente cumplen con la Constitución Política, siempre que se configuren los siguientes 4 elementos:

*(i) su hecho generador se fundamenta en la prestación de un servicio público, por lo cual el beneficio percibido por el ciudadano es individualizable; (ii) su naturaleza es retributiva, en tanto se trata de una compensación por el gasto en el que ha incurrido el para prestar el servicio; (iii) su cobro se habilita cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio público; (iv) su pago es proporcional, aunque en ciertos escenarios admite criterios distributivos<sup>40</sup><sup>41</sup>*

En consecuencia, al evaluar en forma crítica el artículo 338 de la Constitución Política, así como el precedente que sobre el particular ha proferido pacíficamente la Corte Constitucional, se erige como un elemento constitucional debidamente soportado, que el hecho generador de las tasas se encuentra constitucionalmente restringido a dos presupuesto fácticos concretos.

Por lo tanto, las tasas solamente nacen a la vida jurídica y por ende solo se generan cuando los contribuyentes de aquellas (sujetos pasivos): **(i)** soliciten del Estado la prestación de un servicio público y este sea efectivamente prestado, y **(ii)** utilicen privativamente o se aprovechen, previa autorización, de un bien de uso público, cuya conservación este a cargo del Estado.

En tal virtud, ante la creación legal de tasas cuyo hecho generador no se encuentre acotado ya sea a la prestación de un servicio público, a la utilización o aprovechamiento de un bien de uso público, o a ambas, la disposición legal que contenga el hecho generador disímil devendrá inconstitucional al contrariar el artículo 338 de la Constitución Política, así como el desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitución le ha otorgado a dicha disposición en su precedente.

---

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2019. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-115 de 2016 Magistrado Ponente. Alejandro Linares Cantillo y C- 278 de 2019. Magistrado Ponente. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-568 de 2019. Magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas

## 2. Sujeción pasiva de las tasas.

El sujeto pasivo de una obligación tributaria, corresponde a la persona natural o jurídica sobre quien se configura el hecho generador del tributo, por lo que corresponde a quien deberá cumplir con las obligaciones tributarias y soportar económicamente el tributo.

La sujeción pasiva se encuentra estrictamente acotada y delimitada en la respectiva disposición normativa atinente a cada tributo en forma concreta.

Con relación a la sujeción pasiva de las tasas, se evidencia que la Corte Constitucional, en su precedente constitutivo de reglas y subreglas generales de derecho, evaluando el artículo 338 de la Constitución Política delimitó en forma concreta este elemento a la persona natural o jurídica que provoque la prestación del servicio público por parte del Estado, o utilice privativamente o se aproveche de un bien de uso público cuya conservación este a cargo del Estado.

En este sentido, la Corte Constitucional ha resuelto insistentemente que la sujeción pasiva de las tasas, se encuentra acorde con la Constitución Política cuando este elemento se configure sobre la persona natural o jurídica que *"provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos"*<sup>42</sup>.

Ahora bien, instando en la claridad del elemento subjetivo pasivo de las tasas, la Corte Constitucional en su precedente estableció en forma diáfana que la esencia de éstas cumple con la Constitución Política de conformidad con lo siguiente:

*En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; (...)*

*Tampoco nos encontramos en presencia de una tasa, pues la misma según la jurisprudencia de la Sala, obedece a una relación económica expresada en el pago del costo que hace el usuario de un servicio público prestado, caracterizado por existir una contraprestación y el factor de voluntariedad (Expediente No. 2864 Consejero Ponente: Doctor Jaime Abella Zárate)."*<sup>43</sup>

Nótese que en la providencia recién transcrita, la Corte Constitucional delineó claramente la constitucionalidad de la sujeción pasiva de las tasas al establecer que ésta se configura exclusivamente ante quien solicite la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general, repercutiendo en la voluntariedad del sujeto pasivo, puesto que para erigirse como tal, se requiere la solicitud del mencionado servicio, actividad o utilización o aprovechamiento de un bien de uso público.

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2016. Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-927 de 2006. Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.

Por ende, ante la ausencia de una solicitud y posterior prestación de un servicio, actividad, o la utilización privativa o el aprovechamiento de un bien público, no se configura constitucionalmente una sujeción pasiva de una tasa.

Reiterando la delimitación constitucional de la sujeción pasiva de las tasas, la Corte Constitucional determinó sobre el particular lo siguiente:

*"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."*<sup>44</sup>/<sup>45</sup>

En mérito del desarrollo jurisprudencial incorporado en el precedente de la Corte Constitucional se evidencia que la sujeción pasiva de las tasas solamente cumplirá con la Constitución Política, si la misma se acota exclusivamente sobre la persona natural o jurídica a quien se le preste efectivamente el servicio público o se le permita tanto la utilización privativa como el aprovechamiento de bienes de uso público.

Por ende, ante la determinación de la sujeción pasiva de una tasa creada legalmente sobre una persona natural o jurídica que no ha recibido un servicio público, ni se le ha permitido la utilización privativa o el aprovechamiento de un bien de uso público, devendrá en una disposición inconstitucional al violentar el artículo 338 de la Constitución Política, así como el precedente jurisprudencial que sobre el particular ha trazado la honorable Corte Constitucional.

### **3. Base gravable y tarifa de las tasas.**

La base gravable de un tributo corresponde a la valoración económico - aritmética en virtud de la cual se aplica la tarifa para obtener el tributo a cargo de un sujeto pasivo y exigible por el respectivo sujeto activo de la obligación tributaria.

Con relación a la conceptualización esencial desde una perspectiva constitucional, se tiene que las tasas deben exteriorizar una base gravable y una tarifa calificada con relación a la generación de estos tributos, en el sentido en que tanto la base gravable, como la tarifa, y por ende la definición del tributo, tenga una relación directa con los beneficios derivados de la prestación del servicio público por parte del Estado o de la utilización privativa o el aprovechamiento del bien de uso público.

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado Ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2019. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado

Es decir, que las tasas cumplirán con la definición de una base gravable y una tarifa acorde con el artículo 338 de la Constitución Política siempre que el valor resultante de la aplicación de dichos elementos económicos, constituya una relación directa con el beneficio obtenido por el particular y a su vez configure una contraprestación directa que permita recuperar total o parcialmente el costo de lo ofrecido.

A partir de lo anterior, la Honorable Corte Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia en forma clara que la materialización de una tasa ostenta como finalidad constitucional “la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio”<sup>46</sup>

Así las cosas, las tasas constituyen ingresos tributarios, que se diferencian constitucionalmente de los impuestos y de las contribuciones con ocasión de los elementos esenciales desarrollados, sin embargo, esta diferenciación requiere ser cuidadosa y profundamente desarrollada constitucionalmente, por lo que la Corte desarrollando su facultad como máxima autoridad Constitucional determinó con ocasión del *quantum* integrante de la base gravable y las tarifas de las tasas, que estos elementos cumplirían con la constitución ante la observancia de ciertos requisitos.

En este sentido, la Corte Constitucional estableció lo siguiente:

*“Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos. De este modo, ha previsto que (i) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio; y (ii) ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-243/05.”<sup>47</sup>*

Por ende, la base gravable y la tarifa aplicable a las tasas, estarán acorde con la Constitución Política, siempre que tengan como finalidad recuperar el costo de lo ofrecido, en el sentido en que exista una relación directa entre dicho costo y los beneficios derivados de la utilización del bien de uso público o de la recepción del servicio.

Reiterando la preponderancia de la sustancialidad constitucional relacionada con la determinación legal de la base gravable y la tarifa en las tasas la Corte constitucional, recogiendo las reglas y subreglas integrantes en el precedente desarrollado estableció lo siguiente:

*“10.4. De la evolución de las nociones jurisprudenciales y doctrinales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen ex lege), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial*

<sup>46</sup> Corte Constitucional Sentencia C-040 de 1993. Magistrado ponente Ciro Angarita Barón y Sentencia C-243 de 2005. Magistrado ponente Alvaro Tafur Galvis

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-287 de 2009. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva

*de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público. Por su propia naturaleza esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud*<sup>48, 49</sup>

Así pues, la base gravable y la tarifa de las contribuciones solamente cumplirán con el artículo 338 de la Constitución Política ante la concreción de una retribución equitativa del gasto público en que incurre el Estado para la prestación del servicio público o para el mantenimiento del bien de uso público cuya utilización privativa o el aprovechamiento se le permite a un sujeto concreto.

Por lo tanto, el legislador al momento de determinar la base gravable, la tarifa y el resultado económico de una tasa se encuentra obligado a considerar la conceptualización de estos elementos en virtud del artículo 338 superior como del precedente que la honorable Corte Constitucional ha esgrimido sobre el particular, en especial ante la calificación de las tasas como *"aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo 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*<sup>50, 51</sup>

En mérito del desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional ha realizado, es jurídicamente correcto concluir que la determinación de la base gravable y la tarifa para una tasa que no sean equitativos, ni relacionados con el valor incurrido por el Estado para la prestación del servicio público o relacionado con el bien cuyo uso se permite, como generadores de la tasa, será inconstitucional al pretermitir la aplicación del referenciado artículo 338 así como del precedente desarrollado y expuesto.

En consecuencia, la Honorable Corte Constitucional ha delimitado, conceptualizado y expuesto en forma suficiente y reiterada los requisitos

<sup>48</sup> Corte Constitucional Sentencia C- 465 de 1993. Magistrado ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>49</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-402 de 2010. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>50</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado Ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado

constitucionales de los elementos esenciales de las tasas, concretamente el hecho generador, la sujeción pasiva, la base gravable y la tarifa, y por tanto, ante la inaplicación de aquellos se configurará la inconstitucionalidad de las leyes en que se pretermita la aplicación de sendos elementos.

En virtud de lo expuesto, me permito presentar y desarrollar en forma puntual el contenido de cada una de las disposiciones jurídicas acusadas de inconstitucionalidad, integradas en los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 y contrastar cada uno de los elementos previamente desarrollados con lo incorporado por el legislador.

La Ley 2023 de 2020 “Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación” reguló en el artículo 4° el hecho generador de dicho tributo al establecer que la premisa de hecho que daba nacimiento a la tasa pro deporte y recreación se encontraba delimitado a la suscripción de contratos y convenios de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.

Al analizar el contenido literalmente acotado en la mencionada disposición se evidencia que el legislador señaló que el tributo se generaría en virtud de lo siguiente:

***“ARTÍCULO 4°.** Hecho generador. Es la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.*

***PARÁGRAFO 1°.** Están exentos de la tasa Pro Deporte y Recreación los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública.*

***PARÁGRAFO 2°.** A las entidades que se les transfieran recursos por parte de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito y/o las Empresas citadas en el presente artículo, a través de convenios interadministrativos, deben aplicar la Tasa Pro Deporte al recurso transferido cuando contrate con terceros.”*

Así las cosas, se erige como un elemento jurídico diáfano que el legislador estableció que la configuración de la tasa pro deporte y recreación solamente se acotaba a la suscripción de contratos y convenios entre ciertas Entidades Públicas y personas naturales o jurídicas.

En este sentido, el hecho generador de la tasa pro deporte y recreación acusado de inconstitucionalidad no se configura conforme con la regulación integrada en el artículo 338 de la Constitución Política, ni el desarrollo jurisprudencial del precedente de la Corte Constitucional ampliamente desarrollado puesto que este

no incorpora por elemento fáctico generador de la tasa: **(i)** la prestación efectiva de un servicio público por parte del Estado, ni **(ii)** la utilización privativa o el aprovechamiento, previa autorización, de un bien de uso público, cuya conservación este a cargo del Estado.

Por lo anterior, la delimitación del hecho generador de la tasa pro deporte y recreación transgredió el artículo 338 de la Constitución Política y el precedente que la Honorable Corte Constitucional ha desarrollado con relación a dicha disposición, lo cual es innegable dado que el hecho generador integrado en el artículo 4° demandado omitió que *"de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas 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 representan 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 se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud.*

*En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan 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: "La 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 dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado<sup>52</sup>; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales<sup>53</sup>"<sup>54</sup>*

Adicionalmente el artículo 4° acusado de inconstitucionalidad, al determinar que el hecho generador de la tasa pro deporte y recreación se encontraba delimitado a la suscripción de contratos y convenios, omitió las características constitucionales primigenias de las tasas ávidamente desarrolladas, sustentadas, fundamentadas y presentadas en la Demanda, en especial aquellas en virtud de las cuales se caracterizan las tasas *"porque (i) su hecho generador se fundamenta en la prestación de un servicio público, por lo cual el beneficio percibido por el ciudadano*

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1171 de 2005. Magistrado Ponente. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2019. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado

*es individualizable; (ii) su naturaleza es retributiva, en tanto se trata de una compensación por el gasto en el que ha incurrido el para prestar el servicio; (iii) su cobro se habilita cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio público; (iv) su pago es proporcional, aunque en ciertos escenarios admite criterios distributivos<sup>55</sup><sup>56</sup>.*

Por lo tanto, como el hecho generador de la tasa pro deporte y recreación establecido en el artículo 4° de la Ley 2023 de 2020, no versó en lo absoluto sobre la prestación de un servicio público por parte del Estado, previa solicitud del interesado, ni recayó sobre la utilización privativa o el aprovechamiento, previa autorización, de un bien de uso público cuya conservación este a cargo del Estado, sino que en su lugar versó sobre la suscripción de contratos y convenios, se demuestra incontrovertiblemente la inconstitucionalidad de dicho artículo al inobservar el artículo 338 de la Constitución Política e inaplicar flagrantemente el precedente construido por la Corte Constitucional.

En consecuencia, la inconstitucionalidad del artículo 4° de la Ley 2023 de 2020 deviene innegable conforme con la conceptualización y los requisitos constitucionales que se derivan del hecho generador que debe incorporar la configuración de una tasa en la legislación colombiana, los cuales reposan en el artículo 338 de la Constitución Política y en la reiterada, clara, diáfana y pacífica jurisprudencial que la honorable Corte Constitucional ha desarrollado sobre el particular.

Por otro lado, en el artículo 6° de la Ley 2023 de 2020 se estableció que la sujeción pasiva de la tasa pro deporte y recreación se materializaba sobre todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos, convenios o negocien en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que sean suscritas con la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado de la Entidad Territorial respectiva y/o sus entidades descentralizadas que posean capital social superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas.

De conformidad con el tenor literalmente integrado en el texto acusado de inconstitucionalidad se evidencia lo siguiente:

***“ARTÍCULO 6°.** Sujeto pasivo. Es toda persona natural o jurídica que suscriba contratos, convenios o negocie en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que celebren con la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado de la Entidad Territorial respectiva y/o sus entidades descentralizadas que posean capital social superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas.*

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-115 de 2016 Magistrado Ponente. Alejandro Linares Cantillo y C- 278 de 2019. Magistrado Ponente. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-568 de 2019. Magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas

**PARÁGRAFO.** Las entidades señaladas en el presente artículo se constituirán en agentes recaudadores de la Tasa Pro Deporte y Recreación. Así mismo, serán agentes recaudadores de la tasa Pro Deporte y Recreación las entidades objeto del parágrafo 2° del artículo 4° de la presente ley.

La conceptualización del sujeto pasivo determinada por el legislador en la disposición demandada, se encuentra acotada simplemente a aquella persona natural o jurídica que suscriba contratos o convenios con una entidad del Estado calificada, sin que medie sobre el particular una solicitud de prestación de un servicio público o la utilización de un bien de uso público que genere una expensa para el Estado.

Es decir, la calificación del sujeto pasivo de la obligación tributaria de la tasa pro deporte y recreación regulada en el artículo 6° de la Ley 2023 de 2020, acusado de inconstitucionalidad, no consideró la voluntariedad establecida en el artículo 338 de la Constitución Política, la cual fue desarrollada por la Corte Constitucional en el precedente previamente expuesto, dado que la sujeción pasiva solamente recae sobre el sujeto que "provoca la prestación del servicio"<sup>57</sup>.

Así pues, al determinar que serían sujetos pasivos de la tasa demandada todo aquel que suscriba un contrato con cierta entidad del Estado, sin que obre la solicitud de prestación de un servicio público o la utilización de un bien de uso público, se constituye una flagrante violación de la conceptualización constitucional del sujeto pasivo de una tasa.

La conceptualización de las tasas y en especial de sus sujetos pasivos desde la perspectiva constitucional, ha sido definida en los siguientes términos:

*En este sentido, mientras que el contribuyente en el caso de las tasas a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general; (...)*

*Tampoco nos encontramos en presencia de una tasa, pues la misma según la jurisprudencia de la Sala, obedece a una relación económica expresada en el pago del costo que hace el usuario de un servicio público prestado, caracterizado por existir una contraprestación y el factor de voluntariedad (Expediente No. 2864 Consejero Ponente: Doctor Jaime Abella Zárate)."<sup>58</sup>*

En este sentido, la sujeción pasiva de una tasa solamente se concreta sobre el sujeto que solicite ya sea un servicio público, una actividad o la utilización de un bien de uso público, por lo que ante la ausencia de un sujeto que realice la solicitud mencionada, en virtud de la cual el estado incurra en erogaciones, no se concretará una sujeción pasiva conforme con el desarrollo jurisprudencial que sobre el artículo 338 superior definió la Corte Constitucional.

Adicionalmente, pretermitir que la sujeción pasiva de una tasa solamente recae sobre quien solicita un servicio o la explotación de un bien, infringe el principio constitucional de equidad tributaria en lo atiente a las tasas.

<sup>57</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2016. Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-927 de 2006. Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.

Así mismo, omitir la delimitación de la sujeción pasiva de una tasa sobre quien solicite un servicio público o inste la utilización de un bien, contraría directa y flagrantemente el propósito constitucional de dichos tributos, dado que ante la inexistencia de un servicio público, actividad o permiso para la utilización de un bien, cuyo costo deba ser recuperado y se genere solamente por solicitud expresa del sujeto sobre quien recae el tributo, no se configura constitucionalmente una tasa, y por ende establecer una sujeción pasiva que violente los mencionados aspectos, configura una violación constitucional y por ende la necesidad de retirar del ordenamiento jurídico tal disposición legal.

La violación constitucional y por ende la inexequibilidad de la delimitación de la sujeción pasiva demandada, se evidencia en virtud a que bajo el desarrollo del precedente construido por la Corte Constitucional, las tasas *“sólo 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.<sup>59</sup><sup>60</sup>*

En este sentido la constitucionalidad de la sujeción pasiva de una tasa debe ser verificada por el sujeto que da origen a un servicio público prestado por el estado, dado que en virtud del artículo 338 de la Constitución Política, la tasa solamente se encuentra encaminada en la recuperación igual o menor de los costos del servicio actividad o bien solicitado por el contribuyente.

Así pues, la sujeción pasiva de una tasa solamente cumple con los requisitos esenciales derivados de la Constitución Política cuando recae en quien solicita un servicio, actividad o bien de uso público.

En palabras de la Corte Constitucional, las tasas se conceptualizan como los *“ingresos tributarios a través de los cuales se asegura la recuperación total o parcial de los costos<sup>61</sup> en los que incurre el Estado para garantizar la prestación de un servicio o la utilización de un bien de dominio público y, además, se trata de una imposición que se establece unilateralmente por el Estado, pero que solamente se origina a partir de la solicitud del contribuyente.”<sup>62</sup>*

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado Ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>60</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1371 de 2000. Magistrado Ponente. Álvaro Tafur Galvis

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-568 de 2019. Magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas

En consecuencia, se erige como una conclusión amparada en el texto expresamente incorporado en el artículo 338 de la Constitución Política y en el alcance e interpretación que sobre el mismo ha realizado la Corte Constitucional en su precedente jurisprudencial, que la sujeción pasiva de las tasas solamente cumplirán con la Constitución Política, si ésta se delimita exclusivamente sobre la persona natural o jurídica a quien se le presta efectivamente el servicio público o se le permita tanto la utilización privativa como el aprovechamiento de bienes de uso público.

Por lo tanto, ante la determinación de un sujeto pasivo que no evalúe la voluntariedad relacionada con la solicitud de la prestación de un servicio, actividad o bien, y por ende que no se encuentre encaminado en la recuperación total o parcial de los costos asociados a dichas prestación, se incurre en una violación manifiesta y flagrante de la Constitución Política deviniendo por ende la inconstitucionalidad de dicha determinación.

En tal sentido, se erige flagrante e innegable la inconstitucionalidad del artículo 6° de la Ley 2023 de 2020, al haber determinado una sujeción pasiva de la tasa pro deporte y recreación sin considerar al sujeto que solicite un servicio público, actividad o bien de uso público ni la recuperación de los costos incurridos total o parcialmente, lo cual constituye una violación del artículo 338 de la Constitución Política.

Con relación a la determinación de la base gravable y la tarifa de la tasa pro deporte y recreación, se evidencia que en los artículos 6° y 7° de la Ley 2023 se determinó que la base gravable sería el valor total de la cuenta relacionada con el comprobante de egreso que la entidad pública territorial autorice a la persona natural o jurídica, o el valor total del contrato, mientras que con ocasión de la tarifa se estableció que aquella sería no podría exceder del 2.5% del valor del contrato.

Del contenido expresamente incorporado en ambas disposiciones acusadas de inconstitucionalidad se evidencia lo siguiente:

*"ARTÍCULO 7°. Base gravable. La base gravable será el valor total de la cuenta determinada en el comprobante de egreso que se autorice para la persona natural o jurídica, o el valor de su contrato.*

*ARTÍCULO 8°. Tarifa. La tarifa de la Tasa Pro Deporte y Recreación establecida por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales no puede exceder los dos puntos cinco por ciento (2.5%) del valor total del contrato determinado en el comprobante de egreso que se establezcan entre el ente territorial y las personas naturales y/o jurídicas, públicas o privadas."*

Así pues, al evaluar estos dos elementos esenciales de las tasas y las exigencias constitucionales que se derivan de los mismos, se evidencia que el legislador no determinó, y ni siquiera consideró o mencionó escuetamente la recuperación total o parcial del costo incurrido ni mucho menos estableció una relación directa entre

el valor pagado por la tasa y un beneficio derivado del servicio recibido o del bien explotado.

*Sensu contrario* el legislador infringiendo la constitución y pretermitiendo directa y flagrantemente el precedente jurisprudencial desarrollado por la Corte, estableció que la base gravable sería el pago que las entidades territoriales realicen a las personas naturales y jurídicas o el valor del contrato, y aunado a ello que la tarifa sería como máximo el 2.5% del valor del contrato, elementos que no pretenden, siquiera en forma elucubrada cumplir con los requisitos constitucionales en virtud de los cuales se cobrará "a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten"<sup>63</sup>

En virtud de lo anterior, la conceptualización de los aspectos monetarios de la tasa pro deporte y recreación regulados en los artículos 6° y 7° demandados incurrieron en una falta de aplicación del artículo 338 de la Constitución Política y de la jurisprudencia de la Corte al pretermitir que la base gravable y la tarifa deben perseguir como propósito "recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio"<sup>64</sup>.

Aunado a lo anterior, la determinación infundada y contraria a la Constitución Política de la base gravable y de la tarifa genera una inexistencia de la relación que entre el valor que debe pagar el contribuyente y los beneficios derivados del bien o servicio público prestado, rompiendo con ello el principio de razón suficiente, en virtud del cual se establece que la tasa propende por el recuperación del costo del servicio público prestado.

Sobre el particular la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

*"Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos. De este modo, ha previsto que (i) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio; y (ii) ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-243/05."*<sup>65</sup>

En este sentido, se erige como un requisito esencial de las tasas determinado en la Constitución Política que el legislador integre como parte de la base gravable y de la tarifa una recuperación del costo incurrido por la prestación de los servicios o los bienes de uso público aprovechados por el contribuyente, generado adicionalmente una relación directa entre el tributo pagado y el beneficio recibido por el servicio o el bien aprovechado.

Reiterando esta posición jurisprudencial, la máxima autoridad constitucional determinó que la base gravable y la tarifa de las tasas inculcan la recuperación del

<sup>63</sup> Constitución Política. Artículo 338.

<sup>64</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1993. Magistrado ponente Ciro Angarita Barón y Sentencia C-243 de 2005. Magistrado ponente Alvaro Tafur Galvis

<sup>65</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-287 de 2009. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva

costo incurrido por la solicitud del servicio público o bien realizada por el contribuyente.

Sobre el particular, se evidencia lo siguiente:

*"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<sup>66</sup>,<sup>67</sup>*

Por lo tanto, establecer legislativamente la base gravable y la tarifa aplicable a una tasa, sin considerar los costos incurridos por la prestación de un servicio público o un bien solicitado por el contribuyente configura una violación del artículo 338 de la Constitución Política, así como del precedente que sobre el particular ha forjado la Corte, puesto que la esencia constitucional en virtud de la cual se concibieron las tasas se encuentra delimitada a la recuperación de los costos por los servicios prestados, y en consecuencia ante la inexistencia de costos por recuperar, deviene inconstitucional la delimitación de la base gravable y de la tarifa.

De conformidad con lo anterior, al evaluar el contenido de los artículos 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020, se constituye como una premisa jurídica innegable y manifiesta que la base gravable y la tarifa no se determinaron legalmente como elementos tendientes a recuperar costos, al haberse establecido sobre los montos pagados a los contribuyentes o el valor de los contratos suscritos entre aquellos y las entidades públicas territoriales.

La evidente e irrefutable inconstitucionalidad de los artículos 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020, deviene diáfana ante los comentarios realizados al proyecto de Ley en el transcurso del primer debate por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el radicado número 20193.30087642 del 9 de mayo de 2019 en el cual el jefe de la cartera de hacienda estableció lo siguiente:

**"Por su parte, se recibieron los comentarios por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En él, mediante Radicado 20193.30087642 del 9 de mayo de 2019, el Ministerio hace dos observaciones. La primera, hace referencia a la naturaleza del impuesto. Menciona que la tasa no guarda una relación directa con los beneficios derivados de un bien o servicio. El segundo, es una advertencia sobre no permitir que estos recursos se usen para el funcionamiento de la entidad territorial. No obstante, durante el**

<sup>66</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado Ponente. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>67</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado

*estudio y elaboración de la segunda ponencia se excluyó la posibilidad de invertir recursos para el gasto de funcionamiento de la entidad.”<sup>68</sup> (Resaltado fuera del texto)*

Nótese que el propio Ministro de Hacienda y Crédito Público avizoró la manifiesta inconstitucionalidad incurrida en la creación de la tasa pro deporte y recreación, al aseverar que aquella no guardaba una relación directa con los beneficios derivados de un bien o servicio público.

Reiterando la posición Constitucional y jurisprudencial expuesta, presentada y decantada en la presente Demanda, se evidencia que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló indirectamente la inexecutable normativa.

En consecuencia, las disposiciones jurídicas erigidas por el legislador en los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 “*Por medio de la cual se crea la tasa pro deporte y recreación*” son inconstitucionales al haber sido proferidas a partir de una infracción del artículo 338 de la Constitución Política y de una inaplicación del precedente jurisprudencial vinculante, el cual sobre con ocasión de la discusión que nos ocupa.

En mérito de lo expuesto sustentado, demostrado, esgrimido, acotado y presentado en la presente acción de inconstitucionalidad, insto respetuosamente a su Honorable Despacho, proceda a declarar la inexecutable de los artículos 4°, 6°, 7° y 8°, dado que se violentó la constitución política así como el precedente de la Corte Constitucional con relación al particular.

**B. LOS ARTÍCULOS 4° Y 6° DE LA LEY 2023 DE 2020 “POR LA CUAL SE CREA LA TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN”, INCURRIERON EN UNA VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, AL DESCONOCER LA MATERIALIZACIÓN DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD QUE SE PREDICA DE TODOS LOS SUJETOS DE DERECHO CON RELACIÓN A SITUACIONES ANÁLOGAS.**

---

El derecho fundamental a la igualdad se encuentra regulado como parte integral del artículo 13 de la Constitución Política, y se erige como uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho, puesto que en virtud del mismo se propende porque todos los sujetos de derechos, sean tratados en la misma forma ante la Ley, sin distinción o discriminación.

Aunado a lo anterior, se tiene que en virtud del derecho fundamental a la igualdad el Estado colombiano promoverá condiciones de igualdad real y efectiva.

En este sentido la disposición Constitucional mencionada determinó expresamente lo siguiente:

*“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y*

---

<sup>68</sup> Gaceta del Congreso número 809 del 29 de agosto de 2019.

*oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

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

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

Sobre el particular, la Corte Constitucional en su profusa jurisprudencia ha determinado en forma reiterada que tanto las personas naturales como jurídicas, son sujetos del derecho fundamental a la igualdad.

Sobre el particular encontramos que en la Sentencia T-317 de 2013 se determinó lo siguiente:

*“Se ha dicho que una persona jurídica tiene derecho a la igualdad, a la inviolabilidad de domicilio, petición, debido proceso, libertad de asociación, acceso a la administración de justicia y el derecho al buen nombre, sin que esta enunciación pretenda ser exhaustiva.”*

Con fundamento en la providencia citada, se evidencia que la Corte determinó expresamente que el derecho a la igualdad era aplicable, por sustracción de materia tanto a personas naturales como a jurídicas.

Lo anterior, fue reiterado entre muchas otras providencias, en la Sentencia del T-627 de 2017, en la cual se resolvió lo siguiente:

*“Pues bien, respecto del derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que no se trata de un derecho exclusivo de las personas naturales. Al respecto, en la sentencia T-396 de 1993, se señaló que “sin la existencia del derecho a la igualdad, se hace imposible la relación de justicia, y como la persona jurídica debe existir en la realización de un orden social justo, se colige que necesita del derecho a la igualdad.”*

Así pues, la Corte ha definido en forma clara que el derecho fundamental a la igualdad se predica tanto para personas naturales como jurídicas, siendo por ende exigible por unas y otras.

Ahora bien, desarrollando el referido derecho fundamental la honorable Corte Constitucional definió tres aspectos determinantes y necesarios para analizar su concreción en un caso particular, a saber: **(i)** la igualdad formal o igualdad ante la ley; **(ii)** la prohibición de discriminación; y **(iii)** la igualdad material.

Con relación al primer mandato desarrollado por la Corte Constitucional, se tiene que ésta ha señalado que la igualdad desde una perspectiva formal es aquella de carácter general y abstracto relativo a las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas, en otras palabras dicho mandato ordena que todos los ciudadanos merecen el mismo trato ante la Ley.

El segundo mandato decantado por la Corte Constitucional con relación al principio de igualdad, pregona la prohibición de discriminación, el cual excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política o de distinciones irrazonables.

El tercer mandato definido por la corte como integrador del principio de igualdad, ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales.

Con fundamento en la aplicación de éstos tres mandatos o aspectos determinantes del derecho fundamental a la igualdad, se deberán analizar las situaciones fácticas y los efectos jurídicos derivados de los artículos demandados de inconstitucionalidad, considerando que bajo el desarrollo jurisprudencial, situaciones semejantes deberán recibir un tratamiento igualitario, y disímiles uno diferente.

En este sentido, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-220 del 19 de abril de 2017, sustentó su precedente con base en la siguiente regla jurisprudencial:

*"Como ha explicado esta Corte, el principio y derecho constitucional a la igualdad (art. 13 C.N.) es uno de los pilares fundamentales en los que se funda el Estado Social de Derecho. La definición y concreción de sus elementos definitorios, su estructura, contenido y alcance han sido producto del prolífico y decantado desarrollo que la jurisprudencia constitucional ha adelantado, tanto en materia de tutela como de control abstracto de constitucionalidad.*

*4.2. Desde sus inicios, esta Corporación ha entendido que el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política presenta una estructura compleja que comprende diversas facetas. La primera de ellas (inciso 1º, art. 13 C.N.) se manifiesta a través de la denominada "igualdad formal" según la cual todos los ciudadanos merecen el mismo tratamiento ante la ley y por tanto prohíbe cualquier tipo de discriminación o exclusión arbitraria en las decisiones públicas. Esta definición es un rasgo definitorio de nuestro Estado de Derecho, en el que el carácter general y abstracto de la ley y la prohibición de dar un trato diferente a dos personas por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares, expresan las notas centrales de esta dimensión.*

*4.3. Una segunda faceta, que reconoce las condiciones diferenciales de existencia entre distintos grupos sociales, se manifiesta a través de la denominada "igualdad material". Como lo prescriben los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, el Estado colombiano debe adoptar medidas promocionales y dar un trato especial –de carácter favorable–, a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta. Esta visión social del Estado, refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos.*

*4.4. En desarrollo de la faceta de la igualdad material, la Corte ha señalado que en algunos casos la aplicación del principio de igualdad supone importantes retos en lo que a la distribución de bienes escasos y cargas públicas hace referencia. En estos ámbitos, el legislador y otras autoridades a las que les compete la ejecución de políticas públicas, suelen basar su decisión en las condiciones de igualdad y mérito, aunque también han considerado necesario implementar medidas positivas (o afirmativas) para corregir una distribución inequitativa de*

*tales bienes, originada en circunstancias históricas de discriminación, o en situaciones de marginamiento social y geográfico.*

*Dicha distribución genera diversas dudas acerca de los criterios relevantes para adelantar su determinación. Si bien el mérito y la igualdad de oportunidades son elementos esenciales, el Estado no es ajeno a aspectos como la diferencia étnica y cultural o las necesidades que enfrentan diversos grupos humanos, en un momento histórico determinado. Es por ello, que la Corte ha concluido que la distribución de beneficios y cargas implica la decisión de otorgar o imponer algo a determinadas personas o grupos y, por lo tanto, una distinción, lo que demuestra la relación entre distribución e igualdad.*

*4.5. En principio, para que los criterios de distribución no se opongan directamente al principio de igualdad, estos deben, (i) respetar el principio de igualdad de oportunidades de todos los interesados; (ii) ser transparentes, (iii) estar predeterminados y (iv) no afectar desproporcionadamente los derechos de algunas personas. Además, (v) deben determinarse en consideración a la naturaleza del bien o la carga a imponer, análisis que, por regla general, corresponde a las ramas legislativa y ejecutiva del poder público.*

*4.6. Además de lo anterior, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte ha precisado que el derecho y principio a la igualdad, es un concepto "relacional" porque siempre se analiza frente a dos situaciones o personas que pueden ser comparadas a partir de un criterio determinado y jurídicamente relevante. Igualmente, se ha explicado que no constituye un mecanismo "aritmético" de repartición de cargas y beneficios, en tanto toda sociedad debe adoptar decisiones políticas que implican, en cierto momento histórico, mayores beneficios para ciertos sectores, en detrimento de otros. Esas decisiones, adoptadas por mecanismos democráticos, no pueden ser juzgadas a priori, como incompatibles con el principio de igualdad, sino que constituyen complejos problemas de justicia (distributiva), en los que la razonabilidad de las distinciones involucra principios que definen la visión y los fines que una comunidad política defiende para sí."*

Con sustento en el precedente recién acotado se tiene que el derecho fundamental a la igualdad, determina que todos los sujetos de derecho deberán ser tratados en forma igual ante la Ley, siempre que las situaciones bajo estudio se circunscriban a supuestos de hecho similares.

Desarrollada y sustentada la fundamentación que soporta la sujeción del derecho fundamental de igualdad a todos los sujetos de derecho, así como los aspectos preponderantes de este derecho de índole fundamental, es pertinente traer a colación la relación unívoca definida por la Sentencia C-060 de 2018 a partir de la cual la Corte determinó la importancia derivada del principio a la igualdad con relación a la interacción del Estado como legislador y los sujetos de este Derecho.

En este sentido encontramos que la providencia mencionada determinó lo siguiente:

*"El principio de igualdad gobierna las diferentes relaciones entre el Estado y los individuos, así como entre los mismos sujetos. Su contenido, como es bien sabido, es de carácter relacional e involucra (i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta."<sup>69</sup>*

---

<sup>69</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 46 (parcial), 305 y 356 de la Ley 1819 de 2016.

Con sustento en el precedente jurisprudencial y en las fundamentadas reglas jurídicas derivadas del derecho de origen jurisprudencial, el derecho fundamental a la igualdad, exige que el legislador determine tratamientos análogos o iguales a los sujetos que se encuentran en situaciones fácticas similares.

Por lo tanto, en virtud del artículo 13 superior, así como del desarrollo que sobre el particular ha realizado la jurisprudencia de la máxima autoridad constitucional, se evidencia que el Estado se encuentra obligado a garantizarle a los sujetos de derechos ante situaciones similares, un tratamiento igualitario a través de sus leyes.

*Sensu contrario*, encontramos que ante la existencia de una normativa que regule en forma desigual un tratamiento jurídico entre dos sujetos similares sobre situaciones análogas, la honorable Corte Constitucional<sup>70</sup>, ha determinado que senda regulación contraría el derecho a la igualdad, salvo que se sustente el trato diferente sobre situaciones disimiles.

La diferenciación que sustente el trato desigual, según la Corte deberá fundamentarse en alguna de las siguientes condiciones: **(i)** que el tratamiento diferenciado se sustente en hechos diferentes; **(ii)** que el tratamiento desigual tenga una finalidad objetiva y razonable; y **(iii)** que exista una proporcionalidad entre el tratamiento y la finalidad perseguida.

Ahora bien, al contrastar la sustancialidad del derecho a la igualdad decantado por la Corte Constitucional en el precedente expuesto con la regulación integrada en los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020 demandados, se evidencia la configuración y determinación de un tratamiento desigual para todas aquellas personas jurídicas y naturales que funjan como contratistas de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.

La violación al derecho de igualdad incurrida por los referidos artículos 4° y 6°, se evidencia en razón a que en dichas disposiciones se estableció que ante la suscripción de contratos o convenios entre las mencionadas entidades territoriales con personas naturales o jurídicas se generaría la tasa pro deporte y recreación, que no podrá exceder del 2.5% del valor del contrato, tributo al cual no se encuentran sometidas las personas naturales y jurídicas que funjan como contratistas del mismo ramo de la economía con entidades privadas que compitan con las entidades públicas territoriales.

---

<sup>70</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-395 de 2002. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 180, inciso 2°, del Código Civil, modificado por el artículo 13 del Decreto ley 2820 de 1974. “La Corte ha señalado que la aplicación de un tratamiento diferente debe estar justificada por situaciones de hecho diferentes, una finalidad objetiva y razonable y una proporcionalidad entre el tratamiento y la finalidad perseguida.”

A partir del contenido jurídico incorporado en los artículos acusados de inconstitucionalidad se observa lo siguiente:

**“ARTÍCULO 4°.** Hecho generador. Es la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.

**PARÁGRAFO 1°.** Están exentos de la tasa Pro Deporte y Recreación los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública.

**PARÁGRAFO 2°.** A las entidades que se les transfieran recursos por parte de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito y/o las Empresas citadas en el presente artículo, a través de convenios interadministrativos, deben aplicar la Tasa Pro Deporte al recurso transferido cuando contrate con terceros.

**ARTÍCULO 6°.** Sujeto pasivo. Es toda persona natural o jurídica que suscriba contratos, convenios o negocie en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que celebren con la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado de la Entidad Territorial respectiva y/o sus entidades descentralizadas que posean capital social superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas.

**PARÁGRAFO.** Las entidades señaladas en el presente artículo se constituirán en agentes recaudadores de la Tasa Pro Deporte y Recreación. Así mismo, serán agentes recaudadores de la tasa Pro Deporte y Recreación las entidades objeto del parágrafo 2° del artículo 4° de la presente ley.”

Con fundamento en las disposiciones transcritas, se observa que el legislador consagró la causación de una tasa simplemente ante la suscripción de contratos o convenios entre la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.

En este sentido se determinó que simplemente por el hecho de que una persona natural o jurídica funja como contratista de entidades territoriales, se generará a su cargo una tasa, la cual adicionalmente no se genera por la prestación de un servicio público o la utilización de un bien de uso público por un particular, como se desarrolló en el acápite **A.**, anterior.

Adicionalmente, ante la contratación de las mismas personas naturales o jurídicas por parte de una entidad privada que se desarrolle en el mismo ámbito comercial, V. Gr., que una empresa de Economía Mixta, donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50%, o una entidad descentralizada indirecta, no se generará la tasa, a pesar de constituir en esencia la misma

operación jurídica, afectando con ello el derecho a la igualdad de los contratistas, y aunado a ello poniendo en una situación desmejorada a las entidades territoriales como contratantes frente a los particulares.

Así las cosas, las disposiciones demandadas consagraron un tratamiento discriminatorio el cual afecta tanto a los contratistas, personas naturales o jurídicas, como a las entidades territoriales.

Con relación a los contratistas personas naturales o jurídicas, la disposición normativa demandada genera una discriminación injustificada contraria a la constitución al afectar la rentabilidad de la ejecución de los contratos, por el simple hecho de contratar con una entidad territorial, en contraste con la rentabilidad obtenida ante la contratación con un particular.

La carencia de justificación en la disminución de la rentabilidad, se evidencia adicionalmente en virtud a que la tasa pro deporte y recreación no apareja la prestación de un servicio público por parte del Estado, ni permite la utilización de un bien de uso público, y aunado a ello no guarda una relación directa entre el valor a pagar por la tasa y los beneficios obtenidos por un bien o servicio recibidos.

Por su parte, frente a las entidades territoriales contratantes se infringe el derecho a la igualdad toda vez que éstas se encontrarán en una posición menos competitiva que las entidades del sector privado con las que compitan, puesto que sus contratistas necesariamente devengarán una menor rentabilidad por la ejecución de los mismos contratos entre unos y otros.

La diferenciación entre entidades públicas y privadas en el desarrollo de actividades comerciales en las cuales compitan ha sido regulada por el legislador, previendo y propendiendo por una igualdad en el mercado, igualdad que rompe en forma diáfana los artículos demandados.

La igualdad entre las entidades públicas y privadas que compiten en el mismo sector económico se encuentra a manera de ejemplo regulada en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 de cuyo tenor literal se evidencia lo siguiente:

**"ARTÍCULO 14.** *Del régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del estado. <Artículo modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.*

Nótese que a partir del contenido incorporado en el artículo recién transcrito, se determinó que ante un mercado en competencia entre entidades públicas y privadas, se mantendría una igualdad entre unas y otras, y por ende aplicaría excepcionalmente el régimen contractual aplicable a las entidades privadas y no el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Es decir, que dada la existencia de una competencia de mercado, se ha garantizado en virtud del derecho a la igualdad un tratamiento contractual no discriminatorio entre las entidades públicas y privadas.

En tal virtud, el artículo 14 recién referenciado estableció que ante la existencia de una competencia de mercado, no existiría ninguna diferenciación contractual entre entidades públicas y privadas al encontrarse regidas por la misma normativa contractual.

Sin embargo las disposiciones legales acusadas de inconstitucionalidad rompen con dicha igualdad al generar un tratamiento discriminatorio, haciendo más gravosa la contratación con entidades territoriales para los contratistas, y con ello afectando la participación en el mercado de dichas entidades y afectando así directamente su rentabilidad sin fundamentación jurídica o constitucional alguna y por ende incurriendo en un tratamiento discriminatorio y contrario a la paridad contractual existente, máxime en razón a que el hecho generador de la tasa acusado de inconstitucionalidad obrante en el artículo 4° demandado, estableció que la tasa se genera precisamente en desarrollo de la actividad contractual, concretamente en *"la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas"*<sup>71</sup>.

A la luz del derecho a la igualdad, determinar legalmente una tasa, sin que medie prestación de servicios públicos, actividad o bien por parte del Estado a un particular, sino que se genere por la simple contratación de particulares con entidades territoriales, configura una manifiesta violación del derecho a la igualdad, y por ende, genera una inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Con fundamento en lo anterior, se observa que el tratamiento discriminatorio determinado por los artículos demandados se demostró dado que: **(i)** se identificó, sustentó y demostró que los extremos en comparación, entidades públicas del nivel territorial y entidades privadas que suscriban los mismos contratos con personas naturales o jurídicas reciben un trato injustificadamente diferente, **(ii)** se estableció una tasa solamente aplicable para aquellos contratistas, personas naturales o jurídicas que suscriban contratos o convenios con entidades públicas territoriales de hasta 2.5% del valor del contrato, sin una

---

<sup>71</sup> Ley 2023 de 2020. Artículo 4° demandado.

justificación que sustente el tratamiento desigual con los contratistas de entidades privadas, haciendo necesario el retiro de dicha disposición jurídica, y **(iii)** los contratistas, personas naturales o jurídicas de entidades de derecho privado que se encuentren en competencia con las entidades públicas del nivel territorial no estarían sometidos a la tasa pro deporte y recreación generada por las normas acusadas.

Así pues, se erige como un presupuesto jurídico flagrante e innegable que la tasa y la sujeción pasiva establecidas en los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020, configuraron una transgresión al derecho fundamental de la igualdad, puesto que a dos contratistas que prestan el mismo servicio, en situaciones económicas y jurídicas análogas, dentro del marco de un mercado en competencia se les trata tributariamente en forma discriminada imponiéndose una tasa a uno de ellos, bajo el único supuesto de contratar con una entidad territorial, la cual a su vez se ve negativamente afectada, al sacarla de los rangos del mercado competido con los privados en cuanto a las contrataciones requeridas.

En este sentido se tiene que los artículos acusados de inconstitucionalidad incurrieron en una transgresión del derecho fundamental a la igualdad desde las tres perspectivas o mandatos desarrollados por la honorable Corte Constitucional como parte de su precedente jurisprudencial, lo cual se evidencia de la siguiente forma:

**1. Violación del derecho fundamental a la igualdad desde una perspectiva formal.**

En razón a que el derecho fundamental a la igualdad desde una perspectiva formal pregona porque a todos los sujetos de derecho se les otorgue el mismo tratamiento ante la Ley, se tiene que de conformidad con las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad se está tratando en forma desigual a dos sujetos en la misma situación de hecho, jurídica y financiera, según se demostró previamente, únicamente diferenciando en la entidad contratante lo cual no sustenta un tratamiento diferenciado puesto ello precisamente constituye una discriminación, concretizando por ende la violación del derecho a la igualdad.

**2. Violación del derecho fundamental a la igualdad desde una perspectiva de la prohibición a la discriminación.**

La pretermisión del derecho fundamental a la igualdad desde una posición de la prohibición a la discriminación, demuestra que la propia Ley 2023 de 2020, en sus artículos 4° y 6°, estableció una discriminación para todas aquellas personas naturales y jurídicas que sean contratistas con entidades de derecho público del orden territorial, así como para estas entidades al establecer un tributo por la suscripción de contratos y convenios entre aquellos, sin que medie servicio público o bien de uso público a favor del contratista, imposición que adicionalmente no es aplicable ante la contratación de los mismos acuerdos con entidades privadas que

desarrollen sus negocios en competencia con las referenciadas entidades públicas.

### **3. Violación del derecho fundamental a la igualdad desde una perspectiva material.**

La infracción del derecho fundamental a la igualdad desde una perspectiva material se configuró en razón a que el contenido de las disposiciones acusadas propendió por crear una imposición tributaria constitutiva de una desigualdad de condiciones en el tiempo, aplicable frente a los contratistas de entidades territoriales puestos en igualdad material de condiciones frente a contrataciones privadas con entidades que compitan con las territoriales, omitiendo dotar de mecanismos de protección tanto a las entidades territoriales como a los contratistas, sean estos personas naturales o jurídicas.

Así pues, las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad en la presente Demanda pretermitieron el derecho fundamental a la igualdad, tanto de las entidades territoriales que contraten con personas naturales o jurídicas, como de las personas naturales o jurídicas que contraten con las entidades territoriales, puesto que sendos artículos establecieron un tratamiento discriminatorio derivado de la contratación con entidades territoriales, frente a la contratación con entidades de derecho privado que compitan con aquellas

En consecuencia, los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020 se encuentran viciados de inconstitucionalidad al haber transgredido en forma directa, flagrante y diáfana el derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Aunado a la manifiesta violación del derecho a la igualdad desde los tres mandatos desarrollados por la honorable Corte Constitucional, se tiene que en el presente caso, no se configuró ninguna de las tres causales justificantes de un trato diferentes, lo cual se evidencia en razón a lo siguiente:

#### **i) El tratamiento desigual no se fundamentó en hechos diferentes.**

Una de las causales que concretiza la posibilidad de tratar diferente a dos sujetos de derecho es la existencia de premisas fácticas disimiles sobre los sujetos comparados, no obstante, aducir que la diferenciación de los hechos se configura en razón a la naturaleza jurídica del contratante como entidad pública a la cual le rigen las mismas normas contractuales que a las entidades privadas, constituye una discriminación flagrante, máxime considerando que tanto las entidades privadas como públicas se rigen bajo las mismas disposiciones contractuales conforme con el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 desarrollado previamente.

Por lo que el tratamiento discriminatorio se evidencia en razón a que las normas acusadas impusieron una tasa solamente aplicable a los contratistas

de entidades territoriales, no obstante dichas entidades se encontraban regidas por las mismas disposiciones contractuales que las entidades privadas con quienes compete, las cuales al momento de contratar con personas naturales o jurídicas no generan la mencionada tasa.

Así pues, las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad se fundamentaron jurídicamente en los mismos presupuestos fácticos, normativos, económicos y financieros, empero el resultado fue discriminatorio para las entidades territoriales y sus contratistas.

**ii) El tratamiento desigual no tiene una finalidad objetiva ni razonable.**

La determinación legal de un trato diferenciado ha sido sustentada por la Corte Constitucional adicionalmente cuando la finalidad de la desigualdad pregona un propósito objetivo y razonable.

No obstante, esta circunstancia no se configuró en el presente caso, toda vez que la desigualdad determinada por los artículos 4° y 6° demandados, no conlleva a ningún efecto razonable, ni objetivo, puesto que se grava con una tasa la suscripción de contratos por entidades territoriales y no la contratación de entidades privadas, no obstante ambos tipos de entidades regirse por las mismas disposiciones contractuales, al ejecutar actividades en competencia.

En consecuencia, imponer una tasa a la suscripción de contratos o convenios por personas naturales o jurídicas con entidades públicas territoriales integrantes del mismo mercado que entidades privadas, sin que medie la prestación de un servicio o de un bien en favor del sujeto pasivo determinado legalmente no ostenta una finalidad objetiva ni razonable, sino simplemente propende por la generación de recursos públicos adicionales a partir de una discriminación.

La discriminación impositiva establecida por las disposiciones acusadas, adicionalmente afecta en forma negativa a las entidades públicas del orden territorial, dado que al momento de adjudicar los contratos tendrá que considerar la determinación de la tasa a cargo de los contratistas como parte del presupuesto económico del contrato.

En forma equivalente, afecta a los contratistas quienes tendrán que soportar una carga impositiva superior que aquellos que contraten con entidades privadas, sin recibir un servicio público o la utilización de un bien de uso público como contraprestación de la tasa impuesta.

Por lo tanto, adicional a que la discriminación no posee una finalidad objetiva y razonable, genera un desbalance en el mercado injustificado desde una perspectiva constitucional, legal y de la concepción esencial de los tributos.

**iii) No hay proporcionalidad entre el tratamiento diferenciado y la finalidad perseguida.**

Dado que en el numeral anterior se demostró la inexistencia de una finalidad perseguida por la desigualdad establecida en los artículos 4° y 6° demandados, deviene innecesario desvirtuar este aspecto.

Sin embargo, con el propósito de demostrar sin lugar a equívocos ante su honorable Despacho la improcedencia de excepción alguna al derecho fundamental de la igualdad, se tiene que al evaluar la tarifa de la tasa pro deporte y recreación autorizada por la Ley 2023 de 2020 se evidencia que se podrá establecer una *quantum* tributario de 2.5% del valor bruto total de los contratos suscritos por las entidades territoriales, conforme con los artículos 4°, 6°, 7° y 8° acusados, sin que exista una relación directa entre lo pagado por la tasa y un beneficio derivado de un servicio público o bien explotado por el sujeto pasivo y aunado a ello no se evidencia la recuperación total o parcial de los costos asociados a un servicio o bien, demostrando así una inexistencia de proporción en el trato discriminatorio establecido y autorizado por los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020.

La desproporción se demuestra adicionalmente en virtud a que la tasa solamente tendría que ser soportada por los contratistas de personas naturales o jurídicas, afectando por ende sus resultados en un máximo de 2.5% del valor bruto de los contratos.

En consecuencia, no subsiste ningún fundamento que soporte el tratamiento desigual regulado y determinado en forma inconstitucional en los artículos 4° y 6° parcial de la Ley 2023 de 2020.

Por lo tanto, a partir del desarrollo jurídico decantado en el presente acápite, así como lo desarrollado, expuesto, demostrado y sustentado como parte de los antecedentes y del contenido expuesto por el precedente de la honorable Corte Constitucional, se acreditó jurídicamente que el contenido regulado en los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020 “*Por la cual se crea la tasa pro deporte y recreación*”, vulneró en forma evidente e innegable el derecho fundamental a la igualdad desde todas las perspectivas decantadas por la Corte, sin que se configure adicionalmente alguna de las causales justificantes del tratamiento desigual, por lo que se evidencia que senda disposición exigió un tratamiento discriminatorio sin una justificación razonable alguna tanto para las entidades de derecho público del orden territorial como para las personas naturales y jurídicas contratantes de aquellas.

En mérito de los motivos expuestos, sustentados, demostrados y fundamentados en la normativa aplicable y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, solicito respetuosamente a su honorable Despacho se sirva declarar la inexecutable de los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020, esgrimiendo como sustento para ello la violación en que dicha norma incurrió con relación al derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

**C. LOS ARTÍCULOS 4° Y 6° DE LA LEY 2023 DE 2020 "POR LA CUAL SE CREA LA TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN" DEMANDADOS INCURRIERON EN UNA PRETERMISIÓN DEL PRINCIPIO DE LA LIBERTAD ECONÓMICA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 333 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, AL CREAR BARRERAS QUE GENERARON UNA MENOR RENTABILIDAD FINANCIERA A LAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS QUE SUSCRIBAN CONTRATOS CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL DEPARTAMENTO, MUNICIPIO O DISTRITO, SUS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES, Y SOCIALES DEL ESTADO DEL DEPARTAMENTO, MUNICIPIO O DISTRITO, LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA DONDE LA ENTIDAD TERRITORIAL POSEA CAPITAL SOCIAL O ACCIONARIO SUPERIOR AL 50% Y LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS.**

---

De conformidad con lo ampliamente expuesto en el fundamento de derecho **B.**, anterior, se tiene que las disposiciones normativas acusadas de inconstitucionalidad integrantes de los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020 "Por la cual se crea la tasa pro deporte y recreación", incorporaron el hecho generador y la sujeción pasiva de una tasa aplicable solamente ante la suscripción de contratos o convenios por parte de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas, sin que mediara la prestación de un servicio público o la utilización de un bien de uso público, ni una relación directa entre el valor de la tasa con los beneficios derivados de un bien o servicio, ni mucho menos un nexo entre la tasa y la recuperación total o parcial de los costos incurridos por el Estado en la prestación de un servicio solicitado por el sujeto pasivo.

En su lugar, conforme con las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad encontramos lo siguiente:

*"ARTÍCULO 4°. Hecho generador. Es la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.*

*PARÁGRAFO 1°. Están exentos de la tasa Pro Deporte y Recreación los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública.*

*PARÁGRAFO 2°. A las entidades que se les transfieran recursos por parte de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito y/o las Empresas citadas en el presente artículo, a través de convenios interadministrativos, deben aplicar la Tasa Pro Deporte al recurso transferido cuando contrate con terceros.*

**ARTÍCULO 6°.** *Sujeto pasivo. Es toda persona natural o jurídica que suscriba contratos, convenios o negocie en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que celebren con la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado de la Entidad Territorial respectiva y/o sus entidades descentralizadas que posean capital social superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas.*

**PARÁGRAFO.** *Las entidades señaladas en el presente artículo se constituirán en agentes recaudadores de la Tasa Pro Deporte y Recreación. Así mismo, serán agentes recaudadores de la tasa Pro Deporte y Recreación las entidades objeto del parágrafo 2° del artículo 4° de la presente ley."*

Así pues, conforme con la normativa demandada y recién transcrita se evidencia que el legislador determinó una tasa, sin que previo a su generación existiera la solicitud de un servicio, actividad o bien públicos por parte del sujeto pasivo, señalando que simplemente el tributo y la sujeción pasiva se generarían por la concreción de la premisa de hecho en virtud de la cual una persona natural o jurídica sea contratista de una entidad pública del orden territorial, generándose tras la contratación una tasa que podría ser de hasta un 2.5% del valor del contrato suscrito.

No obstante, el artículo 333 de la Constitución Política consagró el libre ejercicio de la actividad económica y de la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común y, adicionalmente le impuso al Estado el deber de impedir cualquier obstrucción del desarrollo a la libertad en materia económica.

Sobre el particular encontramos que la referenciada disposición constitucional estableció lo siguiente:

*"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."*

A partir de la disposición normativa acotada se tiene que en Colombia se encuentra constitucionalmente protegida la actividad económica de carácter libre, con las limitaciones del bien común, y operando bajo el estricto principio de legalidad.

Con ocasión de la conceptualización de la libertad económica, considero importante reiterar que conforme con el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, el régimen contractual aplicable a las entidades públicas del orden territorial, entre

otras, estaría regido por el derecho privado siempre que aquellas se encuentran en un mercado regulado o en competencia con entidades privadas.

Así pues, garantizando la libertad económica se igualó el régimen contractual de las entidades públicas y privadas que actuaran en un mercado bajo las reglas de la libre competencia.

Aunado a lo anterior, se tiene que la competencia económica en el marco de la empresa, entendida como la actividad económica organizada para para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios, será libre, sin que se impongan barreras en el mercado sino que se garantice la igualdad de acceso y participación en el mercado, por lo que el Estado se abstendrá de intervenir en los asuntos internos de éstas, y no establecerá tratos discriminatorios, sino que en su lugar propenderá por facilitar el derecho de los empresarios a recibir un beneficio económico razonable.

Así pues, la Constitución Política de Colombia estableció que la libertad de empresa constituye un derecho de especial protección en el marco de un Estado Social de Derecho, al erigirse como un elemento imprescindible para alcanzar el desarrollo y el crecimiento económico.

La Corte Constitucional no ha sido ajena a la conceptualización de éste preponderante y muy relevante principio de índole constitucional, lo cual se evidencia en la Sentencia C-616 de 2001, en la cual resolvió lo siguiente:

*“De la anterior norma se puede inferir que la Constitución, al referirse a la actividad económica de manera general, está reconociendo y garantizando al individuo una multiplicidad de sectores dentro de los cuales puede desplegar su libre iniciativa en orden a la satisfacción de sus necesidades, sin que se permita privilegiar unos sujetos, en detrimento de otros. Por ello, esta garantía constitucional se extiende por igual a empresas organizadas y a las que no lo están, a las personas naturales o jurídicas.*

*La libertad económica que, se encuentra reconocida y garantizada por la Constitución, dentro de los límites del bien común y del interés social, constituye uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho. De esta manera, así como la libertad de empresa se orienta a permitir la posibilidad real del individuo de desarrollar actividades económicas que considera necesarias para la satisfacción de sus intereses, también, se autoriza al Estado para intervenir y crear las condiciones necesarias para que éstas se materialicen en armonía con los valores superiores previstos en la Carta.*

*Se ha considerado que la libertad económica comprende los conceptos de libertad de empresa y libertad de competencia, que la Corte estima necesario examinar como fundamento de la providencia.”*

Como consecuencia, la libertad económica ha sido entendida como la posibilidad de desarrollar libremente las iniciativas privadas, dentro de los límites del bien común y del interés general.

Así mismo, la Corte Constitucional estableció que el artículo 333 de la Constitución Política reguló la libertad económica sobre dos conceptos

estructurales integrantes de la misma, a saber: **(i)** la libertad de empresa; y **(ii)** la libertad de competencia.

En lo referente al concepto de la libertad de empresa, la Corte Constitucional estableció de manera reiterada que, bajo una concepción amplia, la libertad de empresa se instituye como la facultad de realizar actividades de carácter económico, tendientes a mantener o incrementar el patrimonio.

De esta manera, en la Providencia C-228 de 2010, la Honorable Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

*"En ese sentido, la jurisprudencia ha definido de manera consistente y reiterada a la libertad de empresa como un criterio amplio, que en su aspecto más esencial puede definirse como "... [U]na facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio".*<sup>72</sup>

No obstante su carácter amplio, la Corte Constitucional también ha acotado la conceptualización de la misma en virtud del gran concepto de la libertad económica, a partir de la cual estableció que la libertad de empresa constituye una categoría de la libertad económica.

En relación con la conceptualización de la libertad de empresa, la Corte Constitucional ha determinado lo siguiente:

*"7. En cuanto a la libertad de empresa, también denominada como libre iniciativa privada, la Corte ha planteado que se concentra en la facultad de participación en el mercado a través de actividades empresariales destinadas a la oferta de bienes y servicios.*

*Así, esa garantía constitucional se ha definido como "...aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. El término empresa en este contexto parece por lo tanto cubrir dos aspectos, el inicial - la iniciativa o empresa como manifestación de la capacidad de emprender y acometer- y el instrumental -a través de una organización económica típica-, con abstracción de la forma jurídica (individual o societaria) y del estatuto jurídico patrimonial y laboral."*<sup>73</sup>

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado que la libertad de empresa constituye un valor colectivo de especial protección, que refleja la expresión de los valores de razonabilidad y eficiencia en la gestión económica de los bienes y servicios, y que permite así el desarrollo de la actividad económica con miras a la obtención de un beneficio<sup>74</sup>.

Ahora bien, como ha sido desarrollado y reiterado en el precedente constitucional, el derecho al libre ejercicio de la actividad económica no constituye un derecho absoluto, por lo que su aplicabilidad puede encontrarse restringida por el legislador, quien atendiendo a la necesidad de garantizar el

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>73</sup> Véase también Corte Constitucional. Sentencia C-524 de 1995 Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2001. Magistrado ponente. Rodrigo Escobar Gil.

interés general puede establecer medidas destinadas a la corrección de inequidades, desigualdades y demás comportamientos lesivos de las garantías constitucionales.

No obstante, la adopción de medidas que limiten la libertad de empresa no pueden corresponder a medidas desprovistas de fundamentación constitucional, por lo que la intervención del Estado en la economía, en detrimento de la libertad de empresa, debe encontrarse debidamente justificada, de modo que no se afecte el núcleo esencial de este derecho de rango constitucional, y por ende que obedezca al ejercicio del principio de solidaridad y responda adicionalmente a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-228 de 2010, delimitó el ejercicio de la potestad del Estado de intervenir en la economía mediante la restricción al derecho de la libertad de empresa, de la siguiente forma:

*"Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales. Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores.*

*No obstante, tampoco resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas.*

*En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta "i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad."*

Así las cosas, para efectos de determinar si la limitación a la libertad de empresa consagrada en una disposición legal respeta los valores y principios constitucionales, se requiere de la evaluación de los parámetros de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida.

Estos aspectos de carácter objetivo han sido desarrollados en forma acertada y debidamente sustentada por la Honorable Corte Constitucional en múltiples providencias constitutivas del precedente y creadoras de las reglas y subreglas generales de derecho.

En este sentido se evidencia como la Corte Constitucional ha determinado en forma clara y expresa lo siguiente:

*"Para la Corte, el control de constitucionalidad de la norma que establezca una modalidad de intervención del Estado en la economía, deberá realizarse a partir de parámetros definidos, relativos a la evaluación acerca de: "(i) si la limitación, o prohibición, persiguen una finalidad que no se encuentre prohibida en la Constitución; (ii) si la restricción impuesta es potencialmente adecuada para conseguir el fin propuesto, y (iii) si hay proporcionalidad en*

*esa relación, esto es que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada. Adicionalmente (iv) debe la Corte examinar si el núcleo esencial del derecho fue desconocido con la restricción legal o su operatividad se mantiene incólume".<sup>75</sup>*

Así las cosas, en aras de establecer si una disposición que restringe la libertad económica vulnera la Constitución, es necesario realizar la evaluación de los siguientes criterios:

1. Si la limitación o prohibición, se encuentra encaminada a la realización y cumplimiento de una finalidad que no se encuentra prohibida en la Constitución.
2. Si la restricción impuesta es potencialmente adecuada para conseguir el fin propuesto.
3. Si hay una proporcionalidad en esa relación, esto es, que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada.
4. Si el núcleo esencial del derecho es desconocido con la restricción legal o su operatividad se mantiene incólume.

Con fundamento en el contenido de los cuatro parámetros decantados jurisprudencialmente por la Corte, y acudiendo a una interpretación finalista de aquellos de cara a una medida de intervención económica, es evidente que dichas medidas deben fundarse en motivos identificables y acordes con el ámbito de las funciones constitucionales del Estado frente al mercado<sup>76</sup>.

Así pues, con el fin de garantizar la protección del derecho a la libertad de empresa, el Estado se encuentra facultado para introducir limitaciones y restricciones, siempre que se asegure que no existe un menoscabo de las libertades básicas, y bajo el entendido de que las medidas adoptadas se encuentren acordes con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como garantía de la protección de los valores supremos consagrados en la Constitución Política.

Como corolario, se tiene que la intervención del Estado debe propender por afectar en la menor medida de lo posible la libertad económica, de manera que no se intervenga en el libre desarrollo de las iniciativas privadas bajo el pretexto, ausente de justificación, de propender por el bienestar común.

Al analizar las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad por medio de las cuales se determinó el hecho generador de una tasa y la sujeción pasiva de la misma, ante la suscripción de convenios o contratos por parte de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-624 de 1998 Magistrado ponente. Alejandro Martínez Caballero. C-332 de 2000 Magistrado ponente. Fabio Morón Díaz, y C-392 de 2007 Magistrado ponente. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>76</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-837 de 2013 Magistrado ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas, tributo que no aplica ante la suscripción de contratos con entidades privadas, se evidencia una manifiesta violación del principio constitucional de la libertad económica, analizado desde la perspectiva dual de la libertad de empresa y la libertad de competencia.

Si bien, las disposiciones demandadas no consideraron la prestación de un servicio público por parte del Estado, la utilización de un bien de uso público a solicitud del contribuyente, la recuperación del valor de los costos incurridos por el Estado en la prestación del servicio solicitado, ni la relación directa entre el valor pagado por el tributo y el beneficio obtenido por el bien o el servicio público, lo cual constituyó una violación del artículo 338 de la Constitución Política, y aunado a que sendas disposiciones demandadas configuraron una flagrante e innegable violación al derecho fundamental de la igualdad, se incurrió en una contradicción manifiesta el derecho a la libertad económica, toda vez que se estableció que un contratista por el simple hecho de contratar con una entidad territorial incurre en el hecho generador de la tasa pro deporte y recreación, restringiendo con ello el libre ejercicio de las iniciativas privadas y públicas de cara a la contratación pública en el espectro territorial, afectando de forma directa los beneficios económicos obtenidos en el ejercicio de las actividades económicas tanto por las entidades territoriales calificadas en el artículo 4° demandado como la de los sujetos pasivos determinada en el artículo 6° a su vez demandado.

En consecuencia, imponer una tasa solamente a un segmento de contratistas, sin que adicionalmente medie en forma previa la prestación de un servicio público o la utilización o aprovechamiento de un bien por parte del sujeto pasivo de la tasa, configura una violación del principio de la libertad económica, máxime considerando que no es razón suficiente aducir la existencia de un interés general que prevalezca frente al derecho restringido, puesto que se erige como una obligación jurídica demostrar que las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad constituyen un medio idóneo para lograr el fin perseguido al realizar la intervención económica por parte del Estado, lo cual no se configura en el presente caso.

Sin embargo, considerando lo anterior, me permito presentar la evaluación de los requisitos determinados por la propia Corte Constitucional en las sentencias C-624 de 1998, C-332 de 2000 y C-392 de 2007, con el fin de demostrar ante su Honorable Despacho que los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020 desconocieron el derecho a la libertad económica deviniendo con ello la inconstitucionalidad de estos.

**1. Si la limitación o prohibición, se encuentra encaminada a la realización y cumplimiento de una finalidad que no se encuentra prohibida en la Constitución Política.**

Con relación al primero de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para avalar la limitación al principio de la libertad económica, tenemos que la determinación de una tasa que se genere sin que medie la prestación de un servicio público por parte del estado, o el uso privativo o aprovechamiento de un bien de uso público incurre directamente en una violación del artículo 338 de la Constitución conforme se desarrolló en el acápite **A.**, anterior.

Así mismo, delimitar como sujeto pasivo de una tasa a quien suscriba un contrato o convenio y no a quien solicite un bien o servicio del Estado, violenta le mencionada disposición constitucional.

Aunado a lo anterior, establecer una tasa sin que obre una relación directa entre el beneficio obtenido por el uso de un bien o la prestación de un servicio público y el costo de ésta, así como una determinación de la recuperación de los costos incurridos en la prestación del servicio solicitado, genera una violación de la regulación expresa del artículo 338 mencionado.

Finalmente, imponerles a los contratistas un tributo por el simple hecho de suscribir contratos o convenios con cierto tipo de entidades públicas, el cual no se genera ante la contratación con entidades privadas en competencia con las públicas, genera una flagrante discriminación transgresora del derecho a la igualdad, máxime considerando que el régimen contractual aplicable a ambas entidades es el mismo conforme con el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007.

La violación de la constitución con ocasión de la imposición de la tasa demandada fue incluso advertida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como se evidencia en la Gaceta del Congreso del 29 de agosto de 2019 en cuyo texto se estableció expresamente lo siguiente:

*"Por su parte, se recibieron los comentarios por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En él, mediante Radicado 20193.30087642 del 9 de mayo de 2019, el Ministerio hace dos observaciones. La primera, hace referencia a la naturaleza del impuesto. Menciona que la tasa no guarda una relación directa con los beneficios derivados de un bien o servicio. El segundo, es una advertencia sobre no permitir que estos recursos se usen para el funcionamiento de la entidad territorial. No obstante, durante el estudio y elaboración de la segunda ponencia se excluyó la posibilidad de invertir recursos para el gasto de funcionamiento de la entidad."*<sup>77</sup>

Así las cosas, se demuestra que la limitación económica derivada de la imposición de una tasa generada por la suscripción de contratos o

---

<sup>77</sup> Gaceta del Congreso del 29 de agosto de 2019. Página 39.

convenios por parte de los contratistas personas naturales o jurídicas se encuentra prohibida por la Constitución con fundamento en lo desarrollado previamente.

**2. Si la restricción impuesta es potencialmente adecuada para conseguir el fin propuesto.**

Si bien se encuentra acreditado, a partir del trámite legislativo, la existencia de motivos de interés general para determinar una tasa cuyo propósito es financiar el deporte y la recreación, se evidencia que la ausencia en la prestación de un servicio público por parte del estado o la utilización de un bien de uso público, ambas a solicitud de un contribuyente, no podrían generar una tasa bajo la definición constitucional de aquella.

Ahora bien, imponer un tributo solamente a aquellas personas naturales o jurídicas que sean contratistas de entidades territoriales, cuyo mercado se encuentre en competencia con entidades privadas, violenta la libertad de contratación de los potenciales sujetos pasivos, puesto que al contratar con las entidades territoriales el mismo servicio que con entidades privadas tendrán que pagar una tasa, sin recibir un beneficio directo por esta.

Así mismo, se restringe o limita la libertad de contratación de la Administración Central de los Departamentos, los Municipios, Distritos, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas dado que al momento de negociar sus contratos deberán considerar que se tendrá que retener a sus contratistas una tasa de hasta el 2.5% del valor bruto del contrato, sin que medie una relación directa entre algún servicio público o bien y dicho pago, lo cual restringe la actividad contractual de aquellas aun cuando se encuentra regulada por la misma normativa que frente a las entidades privadas.

Como consecuencia, en el presente caso se tiene que la medida adoptada, a través de la cual se impuso una tasa a toda *"persona natural o jurídica que suscriba contratos, convenios o negocie en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que celebren con la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado de la Entidad Territorial respectiva y/o sus entidades descentralizadas que posean capital social superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas"*<sup>78</sup>, no es adecuada para conseguir la financiación del deporte y la recreación, deviniendo en la clara y diáfana irracionalidad

---

<sup>78</sup> Ley 2023 de 2020. Artículo 6° demandado.

de la medida y la consecuente vulneración de la Constitución Política, al transgredir el derecho a la libertad económica.

**3. Si hay proporcionalidad en esa relación, esto es, que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada.**

Para efectos de determinar la proporcionalidad de la medida, la Corte Constitucional ha acudido a la evaluación de dos criterios, a saber: **(i)** la razonabilidad de la medida; y **(ii)** su proporcionalidad.

Respecto de la conceptualización de cada criterio, en la sentencia C-263 de 2011, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*"Respecto a cómo evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de una medida que limita las libertades económicas, la Corte ha indicado los siguientes criterios:*

*En primer lugar, la Corte ha expresado que el Legislador debe tener en cuenta el tipo de actividad que desarrollan las empresas a las que va dirigida la regulación, su estructura organizativa, el mercado en el que se insertan, el tipo de financiamiento al que apelan, el servicio que prestan o el bien que producen o distribuyen, etc.*

*En segundo lugar, la Corte suele apelar al juicio de proporcionalidad, mediante el cual se examina la finalidad de la medida, la idoneidad del medio elegido y su proporcionalidad en estricto sentido."*

Con ocasión de los presupuestos jurídicos acotados en las disposiciones legales acusadas de inconstitucionalidad con ocasión de la presente Demanda, se tiene que la creación de una tasa derivada exclusivamente de la suscripción de un contrato o convenio por una persona natural o jurídica con una entidad pública territorial, no encuentra sustento constitucional, al ser una medida claramente desproporcionada y huérfana de sustento constitucional.

Aunado a lo anterior, exigir hasta el 2.5% del valor bruto de los contratos a los contratistas de las entidades territoriales, constituye una medida desproporcionada al romper el equilibrio contractual entre las entidades públicas y privadas, más aun considerando que por la suscripción de un contrato igual con una entidad privada no se generará la tasa, constituyéndose ante ese caso una mayor rentabilidad.

En este mismo sentido, las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad devienen desproporcionadas, puesto que en virtud de las mismas se exige el pago de una tasa a un sujeto que no ha solicitado ni recibido un servicio público por parte del Estado, ni se le ha permitido la utilización privativa o el aprovechamiento de un bien de uso público, por lo que establecer una tasa aplicable solamente ante la contratación con ciertas entidades, sin que medie una contraprestación cuya relación sea directa con el pago realizado configura una transgresión del principio de la libertad económica desde una perspectiva contractual y de la creación primigenia de las tasas.

Lo expuesto se evidencia por cuanto el medio utilizado no es idóneo, pertinente, ni útil para financiar el deporte y la recreación, sino que en su lugar desincentiva la contratación por parte de personas naturales o jurídicas con entidades territoriales, o incluso propende por un alza en los valores de dichos contratos con el propósito que la entidad territorial sufrague la tasa inconstitucionalmente concebida.

Adicionalmente, como se desarrolló y acreditó en el fundamento de derecho **B.**, anterior, la medida adoptada por el legislador configuró una vulneración al derecho fundamental de la igualdad, cuyo sacrificio no se encuentra debidamente sustentado por la prevalencia del interés general, deviniendo por ende en una medida desproporcionada.

**4. Si el núcleo esencial del derecho es desconocido con la restricción legal o su operatividad se mantiene incólume.**

La Constitución Política no estableció una definición del núcleo esencial de la libertad económica, sin embargo, la Corte Constitucional ha buscado conceptualizar dicha acepción bajo los preceptos constitucionales, de la siguiente manera:

*"La definición de cuál es el "núcleo esencial" de las libertades económicas no es una tarea sencilla; en materia de libertad de empresa, entre otros contenidos, se pueden mencionar los siguientes: (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable."*<sup>79</sup>

Partiendo de los supuestos que se configuran en la órbita del derecho a la libertad económica, desde una perspectiva de la libertad de empresa y de competencia, la imposición de una tasa que se genera por la simple suscripción de contratos entre entidades territoriales y personas naturales o jurídicas, se materializa un claro desconocimiento del derecho acotado en razón a los siguientes aspectos:

- a. Existe un tratamiento desigual y discriminatorio, entre las entidades territoriales y las entidades privadas que desarrollen sus actividades comerciales en competencia dentro del mismo mercado, considerando especialmente que ambas entidades se encuentran sometidas a la misma normativa contractual.

Es decir, que con ocasión de las normas acusadas de inconstitucionalidad se impuso la generación de una tasa impositiva

---

<sup>79</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 263 de 2011 Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

solamente ante un grupo de competidores que se hallan en la misma posición.

- b. El estado interfiere en la libertad de gestión de los negocios, al imponer una tasa frente a la suscripción de contratos con entidades territoriales sin que exista la prestación de un servicio público, o la utilización privativa o el aprovechamiento de un bien de uso público.

La imposición de una tasa ante la suscripción de contratos y convenios que realice la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas, configura una interferencia en la libertad para que dichas entidades territoriales gestionen sus negocios, puesto que hace que la contratación con aquellas sea menos rentable para los contratistas, quienes por el simple hecho de suscribir el contrato deberán pagar hasta un 2.5% del valor bruto del contrato sin recibir una contraprestación por el pago de dicha tasa.

Es decir, que la tasa demandada genera una interferencia económica que afecta tanto a las entidades territoriales como a los contratistas, puesto que por una parte hace menos competitivos los contratos con las entidades públicas territoriales, en comparación con las entidades privadas que operen en competencia, y correlativamente genera que los contratistas con dichas entidades vean disminuida su rentabilidad por el simple hecho de contratar con una entidad territorial, afectando la estructuración contractual.

- c. Resulta palmario que las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad generan una carga tributaria injustificada que podría ser de hasta el 2.5% del valor bruto de un contrato, rubro que solamente afecta la contratación de personas naturales y jurídicas con una entidad territorial, sin recibir contraprestación alguna por dicho pago.

En consecuencia, la imposición de una tasa derivada de la suscripción de un contrato o convenio con una entidad calificada materializa una vulneración al núcleo esencial del derecho a la libertad económica, desarrollada como una libertad de empresa y de competencia, por lo que la disposición legal acusada de inconstitucionalidad debe ser retirada del ordenamiento jurídico, al vulnerar en forma innegable el artículo 333 de la Constitución Política.

En consecuencia, los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020, contrariaron el principio constitucionalmente protegido de la libertad económica como

expresión de la libertad de empresa y la libertad de mercado, de manera que la intervención del Estado al incorporar una tasa, que no cumplió con las características constitucionales de dicho tributo y pretermitió el derecho a la igualdad, no se encuentra acorde con la Constitución Política al infringir el libre e igualitario acceso y participación en el mercado y en la estructuración contractual.

Sobre el particular se observa que la honorable Corte Constitucional, en un caso similar al que nos ocupa resolvió que ante una vulneración del principio de la libertad económica por parte de una disposición normativa, esta devendría inconstitucional.

En este sentido, encontramos que en la Providencia C-352 de 2009 la Honorable Corte Constitucional determinó que las limitaciones o restricciones impuestas por el legislador, no serían constitucionalmente válidas cuando quiera que se anule o hiciera nugatoria el derecho a la libertad de empresa.

Sobre el particular la mencionada Sentencia estableció lo siguiente:

*"En este sentido, se reitera que para efectos de determinar la constitucionalidad de una medida que restrinja dichas libertades, se debe tener en cuenta que los límites en comento sólo pueden ser impuestos en virtud de la ley y obedecer a importantes propósitos constitucionales y a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Por ello, no será constitucionalmente admisible la limitación que las anule completamente o las haga nugatorias."<sup>80</sup>*

Así las cosas, en el presente caso se concretizó una vulneración a la libertad económica, toda vez que el legislador impuso, de forma injustificada, una situación más gravosa para los contratistas de entidades territoriales, al imponer una tasa solo por suscribir contratos o convenios lo cual como se demostró en el presente Memorial, correspondió a una medida irrazonable, desproporcionada y especialmente contraria a la Constitución Política.

Por lo tanto, los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020 incurrieron en una violación directa de la Constitución Política al transgredir el artículo 333 de la misma, el cual consagró el derecho a la libertad económica.

Al evaluar los criterios anteriores, se evidencia la inexistencia de fundamentos atados al bien común, dentro de cuyos límites, según el artículo 333 superior, son libres la actividad económica y la iniciativa privada, deviniendo en la inexistencia de una justificación para el establecimiento de la tasa consagrada en los artículos 4° y 6° de la Ley 2023 de 2020.

Aunado a la inexistencia de justificación que cimiente la intervención en el principio constitucional de la libertad económica, los mencionados artículos concretizaron un tratamiento discriminatorio en contra de la Administración

---

<sup>80</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 352 de 2009. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas y de las personas naturales o jurídicas que suscriban convenios o contratos con aquellas.

Como consecuencia, la limitación determinada en la disposición legal acusada violentó directamente la Constitución Política, por lo que su inconstitucionalidad deviene manifiesta, siendo por ende menester retirarla del ordenamiento jurídico al erigirse como inexecutable por desconocimiento del principio constitucional de la libertad económica desarrollado en el presente acápite.

Con fundamento en lo expuesto me permito solicitar respetuosamente a su honorable Despacho, se sirva declarar la inexecutable de los artículos demandados, con el fin de garantizar un adecuado ejercicio del derecho a la libertad económica, desde una perspectiva tanto de la libertad de empresa como de la libertad de competencia, garantizando así la supremacía de la Constitución Política sobre el régimen jurídico colombiano.

## **VII. LA FUNDAMENTACIÓN SOBRE LA CUAL SE ERIGIÓ Y ACREDITÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS DEMANDADOS, SE CONSTRUYÓ Y DESARROLLÓ CON FUNDAMENTO EN LA TÉCNICA JURÍDICA DELINEADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DECRETO 2067 DE 1991.**

Conforme con el Decreto 2067 de 1991 la Acción Pública de inconstitucionalidad deberá cumplir con diferentes requisitos de forma y fondo para que la misma sea estudiada por parte de la honorable Corte Constitucional.

Si bien a lo largo de la presente Demanda se concretizaron en su integridad la totalidad de estos requisitos, según fue expuesto como parte integral de los presupuestos procesales, me permito señalar en forma acotada la concreción de los requisitos sustanciales de la acción de inconstitucionalidad en los términos solicitados, para lo cual expondremos cada uno de los puntos tratados en la Sentencia C-1052 de 2001 con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda.

### **A. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL.**

En el acápite VI, anterior, a partir de los literales A., B., y C., se expuso en forma delimitada y concreta el concepto de la violación constitucional incurrida por los artículos 4°, 6°, 7°, y 8° de la Ley 2023 de 2020, frente a lo cual: **(i)** se indicaron expresamente los artículos de la Constitución Política que fueron transgredidos, **(ii)** se expuso el contenido de las disposiciones constitucionales violadas, así como el desarrollo imbuido sobre las mismas por parte de la Corte Constitucional, para con ello contrastar jurídicamente los artículos acusados demostrando la violación constitucional, y **(iii)** se desarrollaron los fundamentos argumentativos, jurídicos y fácticos que constituían el sustento de la inconstitucionalidad de los

artículos acusados en los términos solicitados, cumpliendo con el desarrollo de los fundamentos en razón a su claridad, certidumbre, especificidad, pertenencia y suficiencia cómo se desarrolla brevemente en los siguientes literales.

**B. RAZONES CLARAS.**

Los fundamentos de derecho expuestos en el acápite **VI.**, se desarrollaron con sustento en un hilo conductor claro, según el cual se expresó y demostró en forma continua la transgresión incurrida a las normas superiores por parte de los artículos acusados de inconstitucionalidad.

Así mismo, el desarrollo se presentó conforme con un lenguaje técnico jurídico que permite en forma simple arribar a la conclusión perseguida, es decir, a evidenciar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

**C. RAZONES CIERTAS.**

Los fundamentos jurídicos expuestos en la presente Demanda de inconstitucionalidad reposan sobre elementos ciertos tomados de las disposiciones actualmente vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano relevantes para la discusión, así como con fundamento en el precedente jurisprudencial que sobre la sustancia de la discusión hubiera sido proferido por la honorable Corte Constitucional.

Así mismo, los presupuestos jurídicos sobre los cuales versa la presente Demanda se basaron en el alcance normativo expuesto por el legislador en la disposición acusada, la cual fue contrastada con la Constitución Política.

**D. RAZONES ESPECÍFICAS.**

En el texto de la Demanda de inconstitucionalidad se expuso en forma específica la violación que los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020 incurrió con relación a la Constitución Política, al punto que se delimitaron los problemas jurídicos concretizados en el presente caso, con base en la disposición demandada y su transgresión constitucional.

Por ende, la presente Acción Pública no se fundamentó con base en elementos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y/o globales, sino que se sustentó en elementos jurídicos concretos que acreditaron la transgresión constitucional.

**E. RAZONES PERTINENTES.**

Como se evidencia de cada uno de los cargos expuestos en el acápite **VI.**, los fundamentos sobre los cuales se construyó la presente Demanda versan en su integridad sobre un asunto de naturaleza constitucional, para lo cual en cada uno de los cargos se enfrentó la norma acusada con las disposiciones superiores que fueron transgredidas, realizando el desarrollo concreto y soportando las

conclusiones directamente en el precedente jurisprudencial obrante sobre el particular.

Así pues, no obran argumentos contruidos sobre consideraciones legales o doctrinarias, ni mucho menos sobre apreciaciones subjetivas y particulares con relación a la norma acusada, ya que *sensu contrario*, todos los fundamentos se desarrollaron a partir de una violación constitucional.

#### **F. RAZONES SUFICIENTES.**

Finalmente, el desarrollo de la presente Demanda de inconstitucionalidad se fundamentó sobre una expresión jurídica, argumentativa y probatoriamente relacionada con la transgresión constitucional irrogada por la norma acusada.

Aunado a lo anterior, al analizar el desarrollo incoado en la Acción que nos ocupa, se evidencia que ésta hilvanó en forma detallada la materialización de la inconstitucionalidad, desde una aproximación netamente constitucional, amparándose para ello en el efecto de la norma Demandada, y en el desarrollo de los principios constitucionales decantados por la abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por lo tanto, la presente Demanda de inconstitucionalidad, cumplió con la totalidad de los requisitos formales y sustanciales definidos para el efecto, deviniendo con base en la misma en una flagrante e innegable inexequibilidad de los artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020.

#### **VIII. ANEXOS Y PRUEBAS.**

Solicito respetuosamente a su honorable Despacho tener como pruebas documentales los siguientes anexos que se pretenden hacer valer en la presente Acción Pública de inconstitucionalidad.

1. Copia de mi cédula de ciudadanía.
2. Diario Oficial No. 51384 por medio de la cual se publicó la Ley 2023 de 2020.
3. Gaceta del Congreso 809 del 29 de agosto de 2019.
4. Sentencia C-040 de 1993. Magistrado ponente Ciro Angarita Barón.
5. Sentencia C-144 de 1993. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
6. Sentencia C-465 de 1993. Magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa.
7. Sentencia C-1371 de 2000. Magistrado ponente Alvaro Tafur Galvis.
8. Sentencia C 1179 de 2001. Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.

9. Sentencia C-1067 de 2002. Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.
10. Sentencia C-1114 de 2003. Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.
11. Sentencia C-243 de 2005. Magistrado ponente Alvaro Tafur Galvis.
12. Sentencia C-1171 de 2005. Magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.
13. Sentencia C-927 de 2006. Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.
14. Sentencia C-287 de 2009. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.
15. Sentencia C-402 de 2010. Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.
16. Sentencia C-891 de 2012. Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
17. Sentencia C-260 de 2015. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.
18. Sentencia C-155 de 2016. Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo.
19. Sentencia C-278 de 2019. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.
20. Sentencia C-568 de 2019. Magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas.
21. Sentencia C-395-2002. Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.
22. Sentencia C-242 de 2006, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández.
23. Sentencia C-785 de 2012, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.
24. Sentencia T-317 de 2013, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
25. Sentencia C-220 del 19 de abril de 2017, Magistrado Ponente José Antonio Cepeda Amarís.
26. Sentencia T-627 de 2017, Magistrado Ponente Carlos Bernal Pulido.
27. Sentencia C-060 de 2018, Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.
28. Sentencia C-524 de 1995, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Diaz.
29. Sentencia C-409 de 1996, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.
30. Sentencia C-624 de 1998, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.
31. Sentencia C-332 de 2000, Magistrado Ponente Fabio Morón Diaz.
32. Sentencia C-616 de 2001, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

33. Sentencia C-392 de 2007, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.
34. Sentencia C-352 de 2009, Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.
35. Sentencia C-228 de 2010, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.
36. Sentencia C-263 de 2011, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
37. Sentencia C-837 de 2013, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto 806 de 2020<sup>81</sup>, se deberán utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos y asuntos en curso, por lo que no será necesario que las actuaciones se presenten o incorporen en medios físicos.

Como consecuencia, el material probatorio que se anexa con la presente Acción Pública de inconstitucionalidad se encuentra almacenado en el siguiente enlace, que se considera un mensaje de datos de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 282 de la Ley 527 de 1999:

 [Acción pública de Inconstitucionalidad – Ley 2023 de 2020 - Tasa Pro Deporte](#)

El mensaje de datos en virtud del cual se aportan los anexos de la presente Acción Pública de inconstitucionalidad cumple con los requisitos de integridad consagrados en el artículo 9<sup>83</sup> de la ley 527 de 1999, al permanecer completa e inalterada desde la fecha de la presentación de la Acción Pública de inconstitucionalidad.

Así mismo, a partir del mensaje de datos incluido en el enlace anteriormente referenciado, se acredita la conservación del mensaje de datos y los documentos, en los términos del artículo 12 de la ley 527 de 1999, teniendo en cuenta que: **(i)** la información que contiene el mensaje de datos es accesible para su posterior consulta, sin límite de tiempo; **(ii)** el mensaje de datos y los documentos en él incorporados son conservados en el formato en que se han generado (PDF) lo que permite demostrar con exactitud la información generada y enviada; y **(iii)** el mensaje de datos y la información en él incorporada permite determinar el origen, el destino, la fecha y la hora en que fue cargado cada documento.

---

81 Se deberán utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos judiciales y asuntos en curso, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, como también proteger a los servidores judiciales, como a los usuarios de este servicio público.

Se utilizarán los medios tecnológicos para todas las actuaciones, audiencias y diligencias y se permitirá a los sujetos procesales actuar en los procesos o trámites a través de los medios digitales disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales o similares, que no sean estrictamente necesarias. Por tanto, las actuaciones no requerirán de firmas manuscritas o digitales, presentaciones personales o autenticaciones adicionales, ni incorporarse o presentarse en medios físicos.

82 Para los efectos de la presente ley se entenderá por: a) Mensajes de datos. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares.

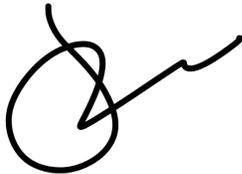
83 Para efectos del artículo anterior, se considerará que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si ésta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que su Honorable Despacho considere necesario que se aporte en medio físico la totalidad de los anexos, el suscrito aportará la información requerida en los términos y condiciones establecidas por su honorable Despacho.

**IX. NOTIFICACIONES.**

Las notificaciones las recibiré en la carrera 7 # 71-52, Torre A Piso 5 de la Ciudad de Bogotá y en el correo electrónico [juan.debedout@phrlegal.com](mailto:juan.debedout@phrlegal.com)

Respetuosamente,



---

**JUAN CAMILO DE BEDOUT GRAJALES**

C.C. 15.373.772 de Medellín.