

Honorables
Jueces
Juzgados Administrativos de Cúcuta
Reparto

Referencia	Medio de control de nulidad simple
Demandante	Camilo Francisco Caycedo Tribín C.C. 79.944.687 de Bogotá D.C
Demandado	Municipio de Cúcuta – Concejo Municipal NIT. 890.501.434-2
Acto Administrativo demandado	Numeral 3 del artículo 220 del Acuerdo 040 del 29 de diciembre de 2010 <i>"por medio del cual se adopta el estatuto tributario para el municipio de San José de Cúcuta"</i>

Camilo Francisco Caycedo Tribín, mayor de edad, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 79.944.687 de Bogotá D.C, obrando en nombre propio interpongo medio de control de nulidad simple contra el numeral 3 del artículo 220 del Acuerdo 040 del 29 de diciembre de 2010 *"por medio del cual se adopta el estatuto tributario para el municipio de San José de Cúcuta"*, en los siguientes términos:

I. Presupuestos procesales

A. Capacidad para actuar

De conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA): *"toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general"*.

En la medida que el acto administrativo objeto del presente medio de control de nulidad es de carácter general, impersonal y abstracto, en mi calidad de ciudadano que acredito con la copia de mi cédula de ciudadanía, tengo la capacidad para formular la presente demanda.



REPUBLICA

B. Demanda en debida forma

La presente demanda cumple los presupuestos procesales de conformidad con las exigencias del artículo 162 del CPACA¹. Como quiera que se cumple con dichos requisitos, es viable la presentación de la presente acción.

C. Oportunidad

En virtud de lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA, el medio de control de nulidad simple contra los actos administrativos de carácter general se puede presentar en cualquier tiempo. En consecuencia, el presente medio de control se formula dentro de la oportunidad correspondiente.

D. Competencia

De conformidad con el numeral 1 del artículo 155 del CPACA, los jueces administrativos son competentes para conocer el medio de control de nulidad simple en primera instancia. De acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 156 del CPACA, por razón del territorio es competente en el caso de nulidad simple el juez del lugar en el cual se expide el acto administrativo que se demanda, razón por la cual, el competente para conocer del presente medio de control es el juez administrativo de Cúcuta.

E. Partes

Las partes dentro del presente proceso de nulidad simple son las siguientes:

1. Demandante

¹ "ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica."



Camilo Francisco Caycedo Tribín, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.944.687 de Bogotá D.C.

2. Demandada

Municipio de Cúcuta, identificado con NIT 890.501.434-2.

F. Acto administrativo demandado

La demanda se presenta en ejercicio del medio de control de nulidad simple establecido en el artículo 137 del CPACA contra el siguiente acto administrativo:

Numeral 3 del artículo 220 del Acuerdo 040 del 29 de diciembre de 2010 "*por medio del cual se adopta el estatuto tributario para el municipio de San José de Cúcuta*" (en adelante, *la Norma Acusada o El Acto Administrativo Demandado*), proferido por el Concejo Municipal de Cúcuta, Norte de Santander (**Anexo A**)

II. Pretensiones

Primera: Que se declare la nulidad total del numeral 3 del artículo 220 del Acuerdo 040 del 29 de diciembre de 2010;

Segunda: Que se declare la suspensión provisional del Acto Administrativo Demandado en virtud del numeral 3 del artículo 230 del CPACA (**Anexo B**).

III. Fundamentos de hecho

Los hechos que fundamentan el presente medio de control son los siguientes:

A. El Concejo Municipal de Cúcuta (en adelante, El Concejo) expide el día 29 de diciembre del año 2010 el Acuerdo 040 por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario para el municipio de San José de Cúcuta (en adelante, El Estatuto Municipal).

B. En el Título III del Estatuto Municipal denominado "*derechos y tasas*", capítulo VIII se establece en el artículo 220 **la tasa por prestación de servicios fúnebres y otros**, la cual debe ser pagada por los particulares por los servicios prestados por el Cementerio Central del Municipio de San José de Cúcuta. Dentro de la lista de servicios que dan lugar al cobro de esta tasa, se encuentran el traslado de cadáveres realizados por las funerarias de carácter privado a cementerios de la ciudad de Cúcuta y a otros municipios.

Desde ya debe señalarse que llama la atención que aparentemente (pues no está definido como lo define la Constitución Política de Colombia) el hecho generador es la prestación de servicios por parte del Cementerio Central del Municipio de Cúcuta;



CO
UEN
21 E

no obstante, el numeral 3 grava el traslado de cadáveres **que realizan las funerarias de carácter privado a los cementerios de Cúcuta y de otras ciudades**, es decir, que se está gravado un servicio que es prestado por un tercero y no por una entidad de naturaleza pública.

- C. Al tener el tributo establecido en el numeral 3 del artículo 220 del Acuerdo 040 de 2010 la naturaleza de tasa, resulta esencial detenerse en la verificación del cumplimiento de las características que la jurisprudencia constitucional (ver, entre otras, la Sentencia C-704 de 2010) le ha asignado a esta especie de tributo (recordemos que el género es tributo y las especies son impuestos, tasas y contribuciones).

La Corte Constitucional en la sentencia mencionada define las tasas como: "(...) **aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen ex lege), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público (...)**". (Resaltado fuera del texto original)

En la misma providencia, continua la Corte especificando que sólo puede cobrarse válidamente una tasa **cuando cumpla con la totalidad de 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; (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 toma 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; (vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales."

- D. La Norma Acusada NO cumple con los requisitos señalados en el literal precedente, entre otras cosas, porque: i) no se origina en una imposición legal (violando lo dispuesto en los artículos 150, 287, 313 y 338 de la Constitución Política de Colombia); ii) no recupera el costo de la prestación de un servicio público, pues este verdaderamente lo presta un particular que no tiene relación alguna con la Entidad Territorial, razón por la cual, no se puede concluir, bajo ninguna perspectiva, que se está recuperando el costo de un servicio público; iii) la retribución pagada por el contribuyente no tiene absolutamente nada que ver con un beneficio derivado de un bien o de un servicio ofrecido, en la medida que es el mismo particular el que



debe prestar el servicio; (iv) el servicio es prestado por el mismo particular y la administración no incurre en ningún costo, razón por la cual, la totalidad de lo que percibe por el pago del tributo constituye utilidad; (v) en ningún momento el pago de la obligación resulta indispensable para que se lleve a cabo el servicio de traslado de cadáveres pues no media ninguna solicitud a la administración para que se lleve a cabo el servicio, en la medida que la prestación del mismo se encuentra en cabeza de los mismos particulares obligados al pago de la tasa; y, (vi) en este caso es imposible determinar si el pago de la tasa es proporcional, debido a que el tributo no contempla el sistema y el método, requisitos fundamentales de esta especie de tributos, puesto que por medio de ellos la administración puede consultar la capacidad contributiva de los obligados -principio fundante del Sistema Tributario-.

- E. Los elementos esenciales de una obligación tributaria no pueden inferirse y deben estar consagrados, en el caso particular, en el acuerdo proferido por el órgano de representación popular de la entidad territorial que incorpora el tributo al ordenamiento fiscal local.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que:

"La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse"

Basta con dar lectura a la Norma Acusada para darse cuenta que con excepción de la enunciación de la tarifa ninguna de los demás elementos esenciales están consagrados, de hecho la tarifa no tienen sistema y método que para este tipo de tributos son obligatorios, situación que claramente conduce a su nulidad por violación al principio de legalidad y reserva de ley que rigen el sistema tributario.

- F. No obstante, en gracia de discusión y acudiendo a una interpretación extraordinariamente forzada que permita suponer que el Acto Administrativo Demandado cumple con todos los requisitos exigidos por la Corte Constitucional para el cobro de una tasa, es decir, que su creación esté autorizada por una norma con rango de ley y que la entidad territorial presta un servicio cuyo costo se recupera parcial o totalmente con el cobro, no es posible como ya se ha dicho identificar en su regulación los elementos esenciales, ni mucho menos el sistema y el método (propios de este tipo de tributo) para la determinación del valor de la obligación tributaria sustancial, situación que claramente vulnera la legalidad y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de la tasa cobrada por la Entidad Territorial.



Es en virtud de lo anterior que se interpone el presente medio de control de nulidad simple con el fin de salvaguardar los principios fundantes del Sistema Tributario para evitar la perpetuación de tratamientos tributarios injustos.

IV. Fundamentos de Derecho

A. Bajo un análisis constitucional de la tasa establecida en el numeral 3 del artículo 220 del Estatuto Municipal se encuentra que no cumple con las características exigidas por la jurisprudencia para el cobro de esta clase de tributos. Violación de los artículos 150, 313 y 338 de la Constitución Política de Colombia

En el Título III del Estatuto Municipal denominado "derechos y tasas", capítulo VIII llamado **tasa por prestación de servicios fúnebres y otros**, se encuentra el artículo 220, el cual señala las tarifas aplicables por la prestación de servicios fúnebres y otros por parte del Cementerio Central, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 220. TARIFAS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS FÚNEBRES Y OTROS POR PARTE DEL CEMENTERIO CENTRAL. Las siguientes serán las tarifas por cadáver que deberán cubrir los particulares por servicios prestados por el Cementerio Central del Municipio de San José de Cúcuta:

1. *Inhumación y / o Exhumación de cadáveres en tierra: uno y medio (1.5) salarios mínimos legales diarios.*
2. *Utilización de Anfiteatro (morgue): dos (2) salarios mínimos legales diarios.*
3. ***Traslado de cadáveres realizados por las funerarias a cementerios de la ciudad de Cúcuta y a otros municipios: tres (3) salarios mínimos legales diarios***
4. *Servicio Fúnebre Integral prestado por la Funeraria Municipal: tres punto Cinco (3.5) salarios mínimos legales Diarios (...)"* (Resaltado fuera del texto original)

Al ser la Norma Acusada una tasa como especie del género tributo, es importante detenerse en la definición y verificación del cumplimiento de las características que la jurisprudencia constitucional ha exigido a esta especie de tributo.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 704 de 2010 define las tasas como "(...) **aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen ex lege), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público (...)**".

En la misma providencia, continúa la Corte especificando que sólo puede cobrarse válidamente una tasa **cuando cumpla con la totalidad de 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; (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 toman forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; (vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales."

Confrontemos entonces las características esenciales que se exigen por parte de la Corte Constitucional para considerar que un tributo pueda enmarcarse dentro de la especie "tasa", frente al cobro establecido en la Norma Acusada:

1. La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal

La Constitución Política de Colombia (en adelante, CP) consagra en sus artículos 150 y 338 los principios de reserva de ley y de legalidad, los cuales, además de la eficiencia, equidad, progresividad e irretroactividad, orientan el sistema tributario colombiano.

La Corte Constitucional en Sentencia C-227 de 2002 señala que "(...) **El artículo 338 de la Constitución contiene los elementos del llamado principio de reserva de ley en materia tributaria, es decir, la exigencia de que los elementos principales del tributo se encuentren determinados en normas que tengan rango de ley (...)**

"En este caso, encuentra la Corte que el principio cuya salvaguarda está de por medio es el de seguridad jurídica. En efecto, al considerarse las leyes tributarias leyes que, en general, imponen cargas a las personas que determinan como sujetos pasivos, se ha entendido que éstos deben tener plena claridad respecto de las actividades que generen tributos y el monto al que los mismos ascenderán, para que dichas cargas no resulten un imprevisto que afecte desproporcionadamente el debido proceso, la equidad, la buena fe, la libertad de empresa o el derecho de propiedad, entre otros. La exigencia del artículo 338 de la Constitución tiene sentido en cuanto evita la variación intempestiva en las condiciones de tributación de los contribuyentes, de manera que se afecte la confianza legítima que durante un período fiscal se había generado en torno a las reglas de tributación que regirían el mismo. Así, se salvaguarda al sujeto pasivo de los tributos



de sorpresas, hechos intempestivos o, incluso, fraudes que un Estado fiscalista pueda obrar en su contra." (Resaltado fuera del texto original)

Los principios de reserva de ley y de legalidad son, entonces, los mandatos constitucionales que establecen que, al menos, la creación o habilitación del cobro de un tributo (cualquiera que sea su especie) debe realizarse a través de disposiciones o normas con rango de ley (tesis de la autonomía fiscal parcial reforzada), para garantizar de esta forma otros principios como el de seguridad jurídica, equidad, debido proceso, buena fe, confianza legítima, entre otros.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado en su jurisprudencia que las competencias de las entidades territoriales "(...) no pueden excederse al punto de establecer tributos ex novo, pues la facultad creadora esta atribuida al Congreso (...) "²

En el mismo sentido, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha señalado que "(...) La competencia impositiva que ostentan los concejos municipales y las asambleas departamentales no es ilimitada, pues no están facultados para establecer tributos ex novo, **ya que la atribución de crear o autorizar impuestos es exclusiva del Congreso.** Sin embargo, esta limitante no constituye un obstáculo para que a partir de la creación o autorización legal de un tributo, los entes territoriales puedan, con autonomía normativa, establecer los elementos estructurales de la obligación tributaria cuando la ley no los haya fijado directamente"³.

Así las cosas, aunque en la actualidad la tesis de la autonomía fiscal parcial reforzada permita a las Entidades Territoriales pronunciarse sobre los elementos esenciales de la obligación tributaria (circunstancia sobre la que más adelante nos detendremos pues, en este caso, la obligación tributaria contenida en la Norma Acusada no consagra ninguno de tales elementos lo que también conduce a su ilegalidad) es evidente que debe existir una ley (que además debe tener contenido fiscal) que incorpore el tributo al ordenamiento jurídico.

Ahora bien, los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la CP establecen lo siguiente:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: "(...)

"11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente 17220. Mayo 27 de 2010.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente 18737. Junio 20 de 2013.



"12. Establecer **contribuciones fiscales**⁴ y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley..."

Adicionalmente, el numeral 4 del artículo 313 de la CP establece de manera específica que los Concejos Municipales deben: "4. **Votar de conformidad con la constitución y la ley los tributos y los gastos locales**". (Resaltado fuera del texto original)

No cabe duda entonces que, de acuerdo con la CP y la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado, como de la Corte Constitucional las entidades territoriales deben ejercer sus competencias en materia fiscal respetando las disposiciones constitucionales y legales, es decir, no tienen autonomía para establecer tributos *ex novo* (lo contrario significa tanto reconocer que las entidades territoriales tienen soberanía fiscal, como desconocer la organización de la República como unitaria), ya que esta facultad es exclusiva del Congreso.

La Corte Constitucional ha sostenido de tiempo atrás que para que resulte posible el cobro de un tributo en el ámbito territorial se requiere tanto de una ley previa que autorice su creación, como de su debida incorporación al ordenamiento fiscal local. Así, sólo cuando se ha creado legalmente un tributo "(...) las entidades territoriales adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo" (ver, entre otras, la Sentencia C-467 de 1993).

Además, dicha Corporación ha sostenido con uniformidad que "(...) en la medida en que el hecho gravable o hecho imponible "es el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo" sin lugar a dudas es un elemento que tiene que estar precisado por la ley que autoriza la creación de un tributo territorial" (Sentencias C-987 de 1999 y C-155 de 2003)⁵.

A continuación se analizan las normas que esgrime la Entidad Territorial como aquellas que le otorgan las facultades legales para la expedición del Estatuto Municipal, para determinar si el cobro de la tasa contemplada en el numeral 3 del artículo 200 tiene autorización legal:

Norma citada	Objeto	Análisis
Ley 142 de 1937	"Que fija los derechos y deberes de la Cruz Roja como Instituto Nacional de Asistencia y Caridad	Esta norma claramente no tienen contenido tributario

⁴ Es ampliamente reconocido por la Jurisprudencia y la doctrina que la expresión contribución fiscal copiada por el constituyente (que antiguamente se utilizaba para referirse a las obligaciones tributarias en el sistema europeo), hace referencia al género "tributo".

⁵ Sobre este particular, el Consejo de Estado ha señalado, desde nuestro punto de vista de manera desafortunada, que si el legislador no se ocupa de definir el hecho generador de la obligación tributaria, puede hacerlo el órgano de representación popular de la entidad territorial.



	<i>Pública</i>	
Ley 29 de 1963	<i>"Por la cual se derogan unas exenciones de impuestos"</i>	<p>Esta norma reconoce que sólo los concejos municipales y el concejo distrital podrán decretar exenciones y exoneraciones de los impuestos o contribuciones que por la constitución, la ley y ordenanzas les corresponden, de conformidad con las normas de los Artículos 183 y 197 de la Constitución Nacional.</p> <p>Esta facultad nunca ha estado en discusión en la medida que cuando una ley autoriza el cobro de un tributo y este es incorporado al ordenamiento territorial se convierte en rentas propias, razón por la cual, sólo el concejo municipal o distrital puede crear una exención o exoneración sobre los mismos.</p>
Ley 14 de 1983	<i>"Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"</i>	<p>Esta norma regula el Catastro, Impuesto Predial e Impuesto de Renta y Complementarios; sin embargo, revisando el cuerpo de la norma no se encuentra ninguna autorización legal para el cobro de una tasa por prestación de servicios fúnebres.</p>
Decreto Ley 1333 de 1986	<i>"Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal"</i>	<p>Al hacerse una revisión exhaustiva de los tributos creados por esta normatividad no se encuentra referencia alguna a una tasa por la prestación de servicios fúnebres.</p>



<p>Artículo 66 de la Ley 383 de 1997</p>	<p><i>"(...) Los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicaran los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional"</i></p>	<p>Esta norma se refiere a la sujeción procedimental que tiene las entidades territoriales al Estatuto Tributario Nacional.</p>
<p>Artículo 59 de la Ley 788 de 2002</p>	<p><i>"Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos"</i></p>	<p>De igual manera que la norma anterior, se reafirma la obligación que tienen las autoridades territoriales de aplicar el procedimiento tributario del orden nacional.</p>
<p>Ley 863 de 2003</p>	<p><i>"Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de</i></p>	<p>No se encuentra referencia alguna a una tasa por la prestación de</p>



	<i>control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas"</i>	servicios fúnebres.
Ley 1066 de 2006	<i>"Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones"</i>	De igual manera esta norma no autoriza el cobro de una tasa por la prestación de servicios fúnebres.
Decreto 1469 de 2010	<i>"Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones"</i>	Esta norma que regula el tema urbanístico que nada tiene que ver con la autorización legal de una tasa por la prestación de servicios fúnebres.

Sin más, debe decirse que las normas indicadas por el municipio como habilitantes para el cobro NO crean la obligación tributaria sustancial cuya satisfacción en la actualidad exige la Entidad Territorial, razón por la cual, la nulidad de la Norma Acusada es evidente en la medida que no existe referencia alguna siquiera a la creación de una tasa por la prestación de servicios fúnebres.

Es claro, entonces, que la prestación económica creada por el Concejo Municipal de Cúcuta mediante el Acto Administrativo Demandado no se origina en una imposición legal, motivo por el cual, la tasa analizada no cumple con el primer requisito establecido por la Corte Constitucional para que sea cobrada válidamente. En consecuencia, la Norma Acusada debe ser declarada nula.

2. La tasa 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

La Norma Acusada objeto de discusión. una vez más, establece que:

"(...) Las siguientes serán las tarifas por cadáver que deberán cubrir los particulares por servicios prestados por el Cementerio Central del Municipio de San José de Cúcuta:



"(...) 3. Traslado de cadáveres realizados por las funerarias a cementerios de la ciudad de Cúcuta y a otros municipios: tres (3) salarios mínimos legales diarios (...)"

La naturaleza propia de una tasa exige que mediante la suma de dinero que se cobra se recupere total o parcialmente el costo que le implica al Estado la prestación de una actividad, bien o servicio de interés público o general, sin poder contemplarse en dicho cobro un margen de ganancia. Cosa distinta sucede con los Precios Públicos que, además de poner contemplar un margen de utilidad en su cobro, se origina en la voluntad contractual de las partes, al tener los intervinientes la posibilidad de entrar o no en un determinado mercado o sector económico en la medida en que su acceso depende únicamente del pago del precio.

La Corte Constitucional en Sentencia C-927 de 2006 señala que *"(...) mientras que en el caso de los "precios públicos" la obligación surge de una relación eminentemente contractual o voluntaria fundada en el postulado de la autonomía de la voluntad (origen ex contractu); en tratándose de las tasas dicha obligación emana de la potestad tributaria del Estado que se ejerce mediante ley (origen ex lege).*

"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." (Resaltado fuera del texto original)

La tasa que crea el Concejo Municipal de Cúcuta implica que quien presta el servicio de traslado de cadáveres es el propio particular, quien a su vez paga el valor correspondiente para la supuesta recuperación del costo que implica prestar el servicio, razón por la cual, la Norma Acusada establece un tributo que es referido como tasa pero que no cumple, entre otros, con uno de los requisitos más importantes que posibilita su cobro, el de recuperar a través de este el costo que significa para el Estado prestar una actividad, un servicio o un bien de naturaleza pública en la medida que la entidad pública no está incurriendo en costo alguno pues, se repite, es prestado por los particulares, quienes a su vez es el mismo sujeto pasivo de la tasa establecida en el Acto Administrativo Demandado.

Para probar que quienes realizan el servicio de traslado de cadáveres son los particulares que a su vez deben pagar la tasa impuesta por la Norma Acusada,



se adjunta diferentes recibos de pago del mencionado tributo en el cual se evidencia que el hecho económico que se está gravando con la tasa objeto de la presente acción de nulidad simple es la prestación de un servicio prestado por parte de un particular (**Anexo C**), ante lo cual se puede concluir que se está cobrando una tasa de manera ilegal.

3. La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido

Es claro, como se ha evidenciado, que al no existir un servicio prestado por el Estado la retribución pagada por el contribuyente claramente no guarda relación alguna y mucho menos directa con los beneficios derivados del bien o servicio porque simplemente, pese a que se cobra en forma de tasa, no se presta ningún servicio por parte de la entidad territorial, sino por el contrario el servicio es prestado por el particular que paga el tributo.

La Corte Constitucional en sentencia C-465 de 1993 expresa sobre este tema que: "(...) *toda tasa implica una erogación al contribuyente 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 (...)*". (Resaltado fuera del texto original)

Es claro entonces que al no existir la prestación de un servicio público por parte del municipio de Cúcuta no hay razón alguna para justifica un cobro que de lejos es ilegal.

4. Los valores que se establecen como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio

En el presente caso, se repite, debido a que el servicio es prestado por el mismo particular que debe pagar la tasa, evidentemente la totalidad del valor percibido por la entidad a título de cobro del mencionado tributo constituye una utilidad para la misma, en la medida que no incurre en ningún gasto por el servicio de traslado de cuerpos, razón por la cual, el valor establecido como obligación tributaria constituye en su totalidad utilidad para el Municipio de Cúcuta.

5. 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

En ningún momento el pago de la obligación resulta indispensable para que se lleve a cabo el servicio de traslado de cadáveres, en la medida que la prestación del mismo se encuentra en cabeza de los particulares obligados al pago de la

ABADO
LMBIA
VIRTIZ



tasa. Adicional a lo anterior, en el presente caso no media solicitud alguna por parte de los interesados para la obtención de una actuación por parte de la administración, por lo contrario, la Autoridad Tributaria se limita al cobro de la obligación tributaria desconociendo a todas luces la naturaleza de una tasa, que se repite, implica la recuperación del valor en el que incurre la administración, razón por la cual, en ningún momento puede percibirse utilidad alguna, como sucede en el presente caso, pues al no existir ningún costo que justifique el cobro del tributo que aquí se demanda, toda vez que el que presta el servicios es el particular, se puede concluir, que todo lo recibido por la Autoridad Tributaria constituye utilidad.

6. El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales

Para el presente caso es imposible determinar si el pago de la tasa es proporcional, debido a que el tributo no contempla un sistema y un método, requisitos fundamentales en esta clasificación de tributos, puesto que por medio de ellos es posible que la administración consulte la capacidad contributiva de los obligados. Para el caso que nos ocupa, es incuestionable que La Autoridad Tributaria no contempla la capacidad contributiva de cada uno los sujetos pasivos, razón por la cual, está gravando de igual manera a todos estos, resultando en una violación directa, entre otros, de los principios de capacidad contributiva, equidad y progresividad en materia tributaria.

Habiéndose probado el incumplimiento de la totalidad de los requisitos taxativos que la jurisprudencia constitucional señala como esenciales para cobrar una tasa, es evidente la ilegalidad manifiesta de El Acto Administrativo Demandado, razón por la cual, su nulidad debe ser declarada.

B. Nulidad del Acto Administrativo Demandado por ser expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse específicamente de los artículos 1, 287 y 338 de la Constitución Política Colombiana

1. Incompetencia del Concejo del Municipio de Cúcuta al crear un tributo

La norma jurídica fundante del poder tributario en el ordenamiento jurídico colombiano es el artículo 338 de la CP. En dicha norma se establece que el poder tributario está en cabeza del Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, además, se concreta dicho poder al establecer que dichos órganos de representación popular deberán definir todos los elementos del tributo directamente. No obstante, esta disposición ha suscitado numerosas discusiones, ya que se puede entender por el tenor literal de la norma que las asambleas departamentales y concejos municipales pueden crear tributos directamente, sin que medie la regulación del legislador.



A pesar de las erradas interpretaciones de la norma que pretenden que las asambleas departamentales y concejos municipales pueden crear tributos directamente, sin que medie la regulación del legislador tanto la doctrina de la Corte Constitucional como, del Consejo de Estado han expresado que aceptar dicha tesis conlleva a que se acepte un pluralismo de tributos en nuestro ordenamiento jurídico, generando inseguridad jurídica para los administrados. Y lo más importante que dicha interpretación desconoce nuestra organización como República unitaria consagrada en el artículo 1º de la Constitución.

En este sentido la Corte Constitucional indica en Sentencia C- 506 de 1995 que:

*"Tal es el caso del sistema tributario, gobernado por el principio de unidad, en virtud del cual se busca evitar que los tributos municipales resulten incongruentes con propósitos de mayor envergadura (...). **La facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (arts. 287-3 y 313-4 C.N.)**"* (Resaltado fuera del texto original)

Es claro entonces que La Norma Acusada es expedida por una Entidad incompetente, ya que el Concejo Municipal de Cúcuta ejerce una función que no está asignada legalmente, es decir, no se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo que conlleva a su nulidad. Lo anterior, en la medida que dichos órganos de representación popular no pueden crear tributos, porque esta es una función reservada al Congreso de la República, que bien puede definir sus elementos básicos o limitarse a expedir una ley que los autorice para que, en desarrollo de su autonomía impositiva pueden regular los aspectos no desarrollados por el legislador.

2. Violación a la reserva de ley, El Acto Administrativo Demandado crea una tasa no autorizada previamente por el Congreso de la República, único órgano para crear ex novo tributos

La CP consagra en su artículo 338 el principio de reserva de ley, el cual se ha definido por la Corte Constitucional en Sentencia C- 227 de 2002 de la siguiente manera: **"El artículo 338 de la Constitución contiene los elementos del llamado principio de reserva de ley en materia tributaria, es decir, la exigencia de que los elementos principales del tributo se encuentren determinados en normas que tengan rango de ley (...). En este caso, encuentra la Corte que el principio cuya salvaguarda está de por medio es el de seguridad jurídica. En efecto, al considerarse las leyes tributarias leyes que, en general, imponen cargas a las personas que determinan como sujetos**



*pasivos, se ha entendido que éstos deben tener plena claridad respecto de las actividades que generen tributos y el monto al que los mismos ascenderán, para que dichas cargas no resulten un imprevisto que afecte desproporcionadamente el debido proceso, la equidad, la buena fe, la libertad de empresa o el derecho de propiedad, entre otros. **La exigencia del artículo 338 de la Constitución tiene sentido en cuanto evita la variación intempestiva en las condiciones de tributación de los contribuyentes, de manera que se afecte la confianza legítima que durante un período fiscal se había generado en torno a las reglas de tributación que regirían el mismo. Así, se salvaguarda al sujeto pasivo de los tributos de sorpresas, hechos intempestivos o, incluso, fraudes que un Estado fiscalista pueda obrar en su contra.**" (Resaltado fuera del texto original)*

El principio de reserva de ley es entonces el mandato constitucional que establece que la creación y regulación de los tributos debe realizarse a través de disposiciones o normas con rango de ley, el cual está consagrado en el ya mencionado artículo 338 donde se establece específicamente que corresponde al Congreso de la República la configuración de los tributos para garantizar de esta forma otros principios como el de seguridad jurídica, equidad, debido proceso, buena fe, confianza legítima, entre otros.

Por lo tanto, bajo ninguna circunstancia un Concejo Municipal o una Asamblea Departamental pueden crear tributos sin una ley habilitante, es un tema que se basa en el principio de competencia que no tiene discusión al estar claramente definido en la CP y en la ley, además de estar ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de las altas cortes e incluso la doctrina.

Adicional a esto, se debe analizar el mencionado artículo constitucional con las demás normas como un todo, dado que la Constitución es un solo cuerpo normativo, es decir, de manera sistemática. Entonces, frente a tan importante disposición debemos mencionar el artículo 150 numeral 11 y 12, los cuales establecen que:

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

"(...)

"11. Establecer las rentas nacionales y3ee fijar los gastos de la administración.

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

Sobre este punto es importante diferencia el principio de legalidad y el principio de reserva de ley, el primero es la prevalencia que tiene el imperio de la ley dentro del ordenamiento, el cual se encuentra fundamentado en el Principio de Jerarquía. Mientras que el principio de reserva de ley -sustentado dentro del principio de competencia-, encuentra su fundamento en la exclusividad que



tiene la ley para regular ciertas materias, que es el caso de los tributos.

Específicamente, tanto en la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como, de la Corte Constitucional se establece que las entidades territoriales si bien tienen autonomía, estas deben ejercer dicha facultad siempre respetando las disposiciones constitucionales y legales, es decir, no tienen una plena autonomía en el sentido que no puede establecer tributos *ex novo*, ya que esta facultad es exclusiva del Congreso, pero tampoco puede este órgano definir todos los elementos del tributo porque estaría cercenando la autonomía de las entidades territoriales, es decir, el Congreso tiene el poder de crear los tributos tanto del nivel territorial como del nivel nacional pero en el primer caso bastará con que cree el tributo y defina el hecho generador, dando así un margen a las entidades territoriales para que definan los demás elementos, que la ley no define. Por el contrario frente a los tributos de carácter nacional, el congreso tiene la obligación de definir todos los elementos de manera clara e inequívoca.

Sobre el particular, el Consejo de Estado señala en su jurisprudencia que:

“La competencia impositiva que ostentan los concejos municipales y las asambleas departamentales no es ilimitada, pues no están facultados para establecer tributos ex novo, ya que la atribución de crear o autorizar impuestos es exclusiva del Congreso. Sin embargo, esta limitante no constituye un obstáculo para que a partir de la creación o autorización legal de un tributo, los entes territoriales puedan, con autonomía normativa, establecer los elementos estructurales de la obligación tributaria cuando la ley no los haya fijado directamente⁶”.

Por su parte, la Corte Constitucional afirma respecto de la autonomía fiscal de las entidades territoriales en las Sentencias C-390 de 1996, C-987 de 1999, C-1051 de 2001 que:

*“En numerosas oportunidades esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca. Empero, no sucede lo propio **respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, este puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley habilitante, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar***

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente 18737 (C.P Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; junio 20 de 2013).



*el tributo autorizado por la ley*⁷". (Resaltado fuera del texto original)

En esta medida, está claro que El Acto Administrativo Demandado, tal y como se evidencia en su parte motiva, viola abiertamente el artículo 338 de la CP al no respetar el principio de reserva de ley en la medida que el Concejo del municipio de Cúcuta crea un tributo, sin estar facultado para ello, cercenando la facultad de creación exclusiva del Congreso de la República y contradiciendo la jurisprudencia tanto, de la Corte Constitucional como, del Consejo de Estado.

C. Violación al principio de justicia tributaria- capacidad contributiva por haber establecido una tarifa sin sistema ni método contemplado por la ley

El tributo ilegalmente establecido en el numeral 3 del artículo 220 del Estatuto Municipal no contempla un método ni un sistema para determinar la tarifa de una manera clara y objetiva, factor esencial para establecer el monto a cobrar por parte de la administración tributaria, garantía para el contribuyente. Lo anterior es una situación que claramente vulnera la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo, que consiste en la posibilidad económica que tiene una persona de tributar en cuanto se lo permita su fuerza económica, razón por la cual, al no existir un sistema y método de determinación del tributo, no se puede materializar este concepto al ser imposible consultar la capacidad económica de los potenciales contribuyentes al estar frente a una tarifa fija de tres (3) salarios mínimos legales diarios.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-455 de 1994 precisa que debe entenderse por **método**: "(...) **pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa**", y por **sistema** "las formas específicas de **medición económica, de valoración y ponderaciones de los distintos factores que convengan en dicha determinación** (...)". (Resaltado fuera de texto original)

La carga tributaria debe consultar la capacidad económica de los sujetos gravados y esto en el caso de tasas se hace mediante el sistema y el método establecido previamente por la Ley al ser la única manera de medir tanto los costos en los que se incurre en la prestación del servicio, como los beneficios que obtiene el particular. Lo anterior permite que si la tarifa supera de manera manifiesta los recursos actuales o potenciales del sujeto pasivo, la norma tributaria estaría consolidando un sistema tributario injusto porque se está gravando a todos los sujetos de la misma manera sin establecer de una forma objetiva la aplicación de la tarifa, que es lo que claramente hace el Acto Administrativo Demandado.

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-891 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: octubre 31 de 2012).



*el tributo autorizado por la ley*⁷. (Resaltado fuera del texto original)

En esta medida, está claro que El Acto Administrativo Demandado, tal y como se evidencia en su parte motiva, viola abiertamente el artículo 338 de la CP al no respetar el principio de reserva de ley en la medida que el Concejo del municipio de Cúcuta crea un tributo, sin estar facultado para ello, cercenando la facultad de creación exclusiva del Congreso de la República y contradiciendo la jurisprudencia tanto, de la Corte Constitucional como, del Consejo de Estado.

C. Violación al principio de justicia tributaria- capacidad contributiva por haber establecido una tarifa sin sistema ni método contemplado por la ley

El tributo ilegalmente establecido en el numeral 3 del artículo 220 del Estatuto Municipal no contempla un método ni un sistema para determinar la tarifa de una manera clara y objetiva, factor esencial para establecer el monto a cobrar por parte de la administración tributaria, garantía para el contribuyente. Lo anterior es una situación que claramente vulnera la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo, que consiste en la posibilidad económica que tiene una persona de tributar en cuanto se lo permita su fuerza económica, razón por la cual, al no existir un sistema y método de determinación del tributo, no se puede materializar este concepto al ser imposible consultar la capacidad económica de los potenciales contribuyentes al estar frente a una tarifa fija de tres (3) salarios mínimos legales diarios.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-455 de 1994 precisa que debe entenderse por **método**: "(...) **pautas técnicas** encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones **para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa**", y por **sistema** "las formas específicas de **medición económica, de valoración y ponderaciones de los distintos factores que convengan en dicha determinación** (...)". (Resaltado fuera de texto original)

La carga tributaria debe consultar la capacidad económica de los sujetos gravados y esto en el caso de tasas se hace mediante el sistema y el método establecido previamente por la Ley al ser la única manera de medir tanto los costos en los que se incurre en la prestación del servicio, como los beneficios que obtiene el particular. Lo anterior permite que si la tarifa supera de manera manifiesta los recursos actuales o potenciales del sujeto pasivo, la norma tributaria estaría consolidando un sistema tributario injusto porque se está gravando a todos los sujetos de la misma manera sin establecer de una forma objetiva la aplicación de la tarifa, que es lo que claramente hace el Acto Administrativo Demandado.

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-891 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: octubre 31 de 2012).

V. Pruebas y anexos

- A. Copia de mi cédula de ciudadanía
- B. Copia del Acuerdo 040 del 19 de diciembre de 2010 con su respectiva constancia de publicación
- C. Soportes de pago de la tasa establecida en el Numeral 3 del artículo 220 del Acuerdo 040 del 29 de diciembre de 2010
- D. Solicitud de suspensión provisional

VI. Notificaciones

Demandante: Avenida Calle 72 # 6-30, edificio Fernando Mazuera, piso 14.
litigiotributario@pgplegal.com

Demandada: Calle 11 No. 5-49 Palacio Municipal Barrio:
centronotificaciones_judiciales@cucuta-nortedesantander.gov.co

Muy atentamente,

Camilo Francisco Caycedo Tribin
Camilo Francisco Caycedo Tribin
 C.c. 79.944.687 de Bogotá D.C

alem
 03 MAYO 2018

DILIGENCIA DE PRESENTACION PERSONAL Y RECONOCIMIENTO

El suscrito Notario 21 (E) del Circuito de Bogotá D.C., certifica que este escrito fue presentado personalmente por:

Camilo Francisco Caycedo Tribin
 identificado con C.C. 79944687 y Tarjeta Profesional No. 7315
 y declaró que la firma que aparece en el presente documento es la suya y el contenido del mismo es cierto.

EL DECLARANTE *Camilo Francisco Caycedo Tribin*

Fecha 30 ABR 2018
 Autorizó el aneje...

LUIS GUZMAN MARTINEZ
 EL NOTARIO 21 (E)



Resolución No. 4077 21

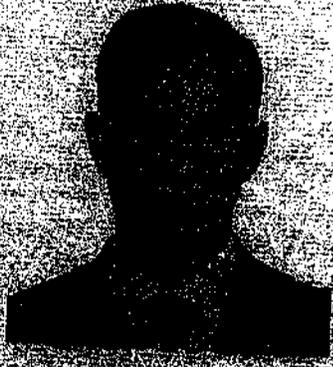
REPUBLICA DE COLOMBIA
 IDENTIFICACION PERSONAL
 CEBILIA DE CIUDADANIA

NUMERO: 79944687

CAYCEDO TRIBIN
 APELLIDOS

CAMILO FRANCISCO
 NOMBRE

(Handwritten signature)




INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO 24-AGO-1977
 BOGOTA D.C.
 (CUNDINAMARCA)
 LUGAR DE NACIMIENTO

1.72 ESTATURA O+ G.S. RH M SEXO

09-NOV-1995 BOGOTA D.C.
 FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

(Signature)
 REGISTRADOR NACIONAL
 IVAN DUGUE ESCOBAR



A-1500121-42098582-M-0079944687-20020219 01034 020660 02 114130435