

**TASA DE VIGILANCIA - Sujeto pasivo / ENRIQUECIMIENTO SIN JUSTA CAUSA - Pago de tasa de vigilancia**

En este caso a la sociedad demandante se le cobró un tributo que taxativamente debe estar dispuesto por la ley y que no se puede aplicar por analogía o por deducción como lo hizo la entidad demandada al señalar que como pagaba el impuesto al valor agregado IVA debía pagar la tasa, pues lo cierto es que se repite, ésta se fijó para las entidades productoras de licores. Por lo anterior se configuró un enriquecimiento sin causa de la administración, por cuanto la sociedad demandante le pagó una tarifa por concepto de una tasa que legalmente no le correspondía.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el concepto de tasa: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2005, expediente N° 1999-0797. M.P. Dra. Ligia López Díaz. Diferencias entre tasa e impuesto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2005, expediente N°1999-0797. M.P. Dra. Ligia López Díaz.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2003-90261-01**

**Actor: LOS FRAYLES S.A.**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 14 de octubre de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, por medio de la cual anuló la liquidación anual de tasa de vigilancia L-2375 del 16 de septiembre de 2002 y la Resolución L-8263 del 3 de diciembre de 2002 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud y como consecuencia de lo anterior ordenó el restablecimiento del derecho.

**I. ANTECEDENTES**

**A. LA DEMANDA**

La actora LOS FRAYLES S.A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A. presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra la Superintendencia Nacional de Salud tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

Que es nula la liquidación anual de tasa de vigilancia N° L-2375 del 16 de septiembre de 2002 por medio de la cual la entidad demandada cobra a la empresa Casa Vinícola Los Frayles S.A. la suma de \$ 17'494.179 dividida en los dos semestres del año.

Que es nula la Resolución N° L-8263 del 3 de diciembre de 2002 notificada el 17 del mismo mes y año, por la cual se confirmó el acto liquidatorio anterior.

Como consecuencia de lo anterior solicitó que se declare que la sociedad LOS FRAYLES S.A. no está obligada a pagar suma alguna por este concepto de tasa de vigilancia para el año 2002; que en el evento de haberse cancelado suma alguna por este concepto se ordene el reembolso de la misma junto con sus intereses e indexación.

Que se ordene el cumplimiento del fallo que ponga fin al proceso, dentro de los términos y condiciones señalados por los artículos 176 y ss del Código Contencioso Administrativo.

El actor señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que atendiendo el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, la entidad demandada mediante los actos acusados le liquidó para el periodo fiscal del año 2002 la tasa de vigilancia al considerar que es sujeto pasivo de este gravamen por ser productora privada de licores.

Que el sujeto pasivo sobre el cual recae la obligación son las entidades que estén sometidas a la inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

Señaló que la demandada hizo caso omiso del hecho cierto y comprobado de que la empresa no es fabricante de licores desde el mes de octubre de 1998 y por tanto no es sujeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia por sustracción de materia.

Que es la misma Superintendencia de Salud la que avala el contenido de la certificación emitida por el Director de Rentas Departamentales de Cundinamarca de fecha 18 de septiembre de 2002 en el sentido de que la empresa no presenta movimientos (cartas de envase) desde el 1° de noviembre de 1998 y la que en el memorando N° NURC 0111-3-45 acepta que ésta no registra envasado de licores.

Argumentó que al no tener la calidad de fabricante de licores no está obligada al pago de la obligación establecida en la liquidación censurada, pues este acto está viciado de falsa motivación y desvío de poder.

Que de otra parte no resulta equitativo como prevén la Constitución y el Decreto 1405 de 1999, el cobro de la tasa por valor de \$ 17'494.179 para el año 2002, cuando el total de las ventas por licores producidos antes de noviembre de 1998, pero comercializados en el 2001 fue de \$30'969.084 por la que se hizo la cancelación de un IVA de \$6'049.000 de donde se generaría una tasa superior al 50% de las ventas realizadas lo cual no sería aceptable por su desproporción, inequidad e injusticia que ello implicaría.

#### **B. NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.**

La actora citó como vulnerados las disposiciones contenidas en los artículos 338 de la C.P., artículo 98 de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998 y el artículo 4° del Decreto 1259 de 1994.

#### **C. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

La entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda. Manifestó que en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, contenidas en el numeral 14 del artículo 7 del Decreto 1259 de 1994, el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, el Decreto 1405 de 1999 y el Decreto 2787 de 2001, le corresponde recaudar y

liquidar las contribuciones que deben sufragar las entidades sometidas a inspección y vigilancia.

Manifestó que en desarrollo de los objetivos y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud y con fundamento en lo dispuesto en los Decretos 1405 de 1999 y 2787 de 2001, expidió la Resolución 334 del 2002 que clasificó los sujetos de supervisión y control objeto de la tasa a favor de la entidad, como también las fechas y lugares para el pago de la tasa a cargo de las vigiladas.

Que precisamente en cumplimiento de los decretos antes mencionados aplicó la fórmula para el cobro a la actora de la vigencia 2002, calculando los factores costo – beneficio, geográficos y socioeconómicos, de acuerdo con las condiciones establecidas en la Resolución 334 de 2002 y Decreto 1580 del mismo año.

Explicó que la tarifa corresponde a cada vigilado dentro del sector productor privado de licores y se calculó tomando los activos totales correspondientes a cada productor y dividiendo este valor por los activos totales del sector utilizando para ello datos del año 2002 y 2001 de acuerdo con la Resolución 334 de 2002 y adicionalmente se calcularon los coeficientes costo-beneficio y se procedió a ajustar la tasa aplicando los índices de condiciones de vida del municipio donde la actora tiene su sede principal.

Que es claro que la actora al haber producido licores en años anteriores y por estar actualmente comercializándolos, es sujeto de vigilancia por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, lo cual no ha sido desvirtuado.

## **II. FALLO IMPUGNADO**

El Tribunal de Cundinamarca en el fallo que se recurre aceptó las pretensiones de la demanda y por lo tanto anuló las resoluciones acusadas, declaró que la actora no está obligada a pagar suma alguna por la aludida tasa y ordenó el reembolso de la misma debidamente indexada junto con los intereses legales al 6% anual de conformidad con el artículo 1607 del Código Civil.

Señaló que de acuerdo con los principios constitucionales y de derecho tributario, la creadora del tributo es la ley que determina los elementos del mismo como son los sujetos activos y pasivos, los hechos gravables y las tarifas del respectivo

tributo, que para el caso en particular es una tasa de vigilancia; que en este sentido no se advierte la violación al artículo 338 de la Constitución Política.

Que el artículo 4° del Decreto 1259 de 1994, menciona en el numeral 9° a *“las empresas o fábricas productoras de licores, cervezas, sifones e importadores de cervezas y sifones”* como uno de los sujetos que a la Superintendencia le corresponde inspeccionar, vigilar y controlar.

Que el hecho generador que determina el nacimiento de la obligación es ser productor o importador de los aludidos licores, por lo cual no se estructura uno de los elementos del tributo ya que el hecho generador gravable no se realizó; que la venta de licores que estaban en el inventario, como lo pretende la Superintendencia, no es el hecho generador de la tasa, sino la fabricación.

Que al prosperar el cargo que determina la no causación de la tasa, quedó relevada del estudio de las demás razones de violación.

### **III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN**

La parte demandada solicitó la revocatoria del fallo apelado. Consideró que si bien es cierto que la demandante no se clasificó como productora privada de licores, también lo es que estuvo liquidando impuesto de licores, el cual proviene de la venta de los mismos, lo cual significa que a la Superintendencia le correspondía inspeccionar, vigilar y controlar la correcta liquidación y giro del IVA de los productos que la demandante tenía en inventario.

Advirtió que los recursos provenientes de la explotación del monopolio de licores tienen una destinación específica, como es el giro que deben realizar a los Fondos Locales o Seccionales de Salud.

Sobre el valor de la tasa considera que el Tribunal interpretó su liquidación de manera distorsionada; que el Decreto 1405 de 1999 ordenó que para liquidar la tasa de los vigilados, se debía tener en cuenta los activos totales del respectivo año de la entidad sujeta a su inspección, control y vigilancia, lo cual significa que dichos activos sirven de base para calcular el valor a cobrar por concepto de tasa.

Que el monto de la cuota resultó de aplicar la fórmula matemática definida en el Decreto 1405 de 1999, aplicando el valor que les fue asignado a los vigilados en el Decreto 2787 de 2001, esto es la suma de \$479'616.223 para el año 2002, en armonía con las condiciones establecidas en la Resolución 334 del 21 de febrero de 2002 y Decreto 1580 del mismo año.

Señaló que entonces la contribución que le correspondía a cada vigilado en este caso, se calculó tomando los activos totales que reportaron los mismos y dividiendo este valor por la suma que le correspondía al sector, contando para ello con la información reportada en el año 2000 y 2001 y adicionalmente se calcularon los coeficientes costo-beneficio y se procedió a ajustar la tasa aplicando los índices de condiciones de vida del municipio sede principal de la actora.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La parte actora insiste en el hecho de que no es fabricante de licores desde el mes de octubre de 1998 y en que el Decreto 2787 del 20 de diciembre de 2001 sustento legal del acto de liquidación por medio del cual el Gobierno fijó los costos de supervisión y control por parte de la entidad demandada para el año 2002 es para los productores privados de licores; que este decreto al tenor de lo dispuesto por su artículo 5° rige a partir del 1° de enero de 2002; que por lo tanto se está dando aplicación retroactiva a la norma tributaria, con violación de la Constitución Política y la ley.

Que de otra parte el citado decreto se refiere a los costos de supervisión y vigilancia atinentes a la fabricación o producción de licores y no a la inspección sobre cobro o liquidación del IVA que corresponde a la DIAN.

La entidad demandada hace énfasis en lo que debe considerarse como tasa; señala que en virtud de la facultad constitucional emanada de su artículo 338, se expidió la Ley 488 de 1998 que creó la tasa a su favor.

Que el hecho generador es la actividad de inspección, vigilancia y control que se ejerce sobre los entes.

Que es claro que al tener inventarios en bodega, la empresa tiene que vender y si vende debe girar el IVA que recaudó previamente, el cual fue a cargo del consumidor y no de la actora como se quiere hacer ver en la demanda.

Que si se profundiza acerca de sus funciones relativas con los entes vigilados, consagradas en los artículos 4° y 12 del Decreto N° 1259 de 1994, se observa que en ello reside la inspección, vigilancia y control y no puede sustraerse de ella bajo el prurito que es una labor asignada a la DIAN.

Hace énfasis en el hecho de que de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 488 de 1998 vigente para la época de los hechos, los productores al igual que los distribuidores presentaban la declaración del IVA de licores para su pago al sector salud y por eso la resolución que se ataca señala que aun cuando la empresa no se encuentre actualmente produciendo licores, si realiza actividades de liquidación y giro oportuno del IVA.

Que sobre el particular la Corte Constitucional ha afirmado que los objetivos que se buscan a través de las actividades de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia son la eficiencia en la obtención, aplicación y utilización de todos los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud, como la oportuna y adecuada liquidación, recaudo, giro, transferencia, cobro y utilización de los mismos.

Señaló que entonces se presenta una estrecha interdependencia entre una actividad ejercida por el ente de control respecto de un vigilado cuyo resultado no es otro que la prestación de un servicio específico que genera la contraprestación que se conoce con el nombre de tasa, lo que permite concluir la legitimidad del cobro de dicha obligación.

El señor Agente del Ministerio Público no presentó alegato de conclusión.

## **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Se concreta el problema jurídico en establecer si la actora era sujeto pasivo de la tasa anual de vigilancia creada por la Ley 488 de 1998, que mediante los actos acusados le fue impuesta por la Superintendencia Nacional de Salud, para en

caso positivo establecer si ésta estuvo liquidada de conformidad con las disposiciones pertinentes.

DISPOSICIONES ACUSADAS:

- Liquidación anual de Tasa de Vigilancia N° L-2375 del 16 de septiembre de 2002 (folio 15)

*“De conformidad con el artículo 98 de la ley 488 de 1998 **todas las entidades del sector salud deben pagar una tasa de vigilancia con destino a la Superintendencia Nacional de Salud, el aporte del sector PRODUCTORES PRIVADOS DE LICORES** al cual pertenece es de 479´616.223 para el año 2002 de conformidad con el Decreto 2787 de 2001; los activos del sector para el año 2001 son \$111.248.878. La cuota del segundo semestre de 2002 liquidada de acuerdo con la fórmula del decreto 1405 de 1999 y las condiciones establecidas en el decreto 1580 de 2002 y la resolución 334 de febrero 21 de 2002 es por valor de:*

<i>Tasa Segundo Semestre 2002</i>	<i>\$8.924.057</i>	<i>Fecha límite</i>
<i>de pago oportuno</i>	<i>30/10/2002</i>	
<i>LIQUIDACION</i>		<i>VALOR A PAGAR</i>
<i>Valor liquidación anual</i>	<i>17.494.057</i>	<i>Cuota Segundo</i>
<i>semestre</i>	<i>\$8.924.057</i>	
<i>Menos valor liquidado 1er. semestre</i>	<i>8.570.122</i>	<i>Más valor</i>
<i>intereses causados 1er. Semestre</i>	<i>0</i>	
<i>Valor cuota segundo semestre</i>	<i>8.924.057</i>	<i>Menos saldo a</i>
<i>favor por valor consignado</i>	<i>0</i>	
<i>Primera Cuota</i>		
<b><u>Valor a consignar 2° Semestre 2002</u></b>	<b><u>\$8.924.057”</u></b>	

- Resolución N° L-8263 de 2002, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la actora contra el acto administrativo L-2375 de 2002, que contiene la Liquidación de la cuota del segundo semestre de 2002 de la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud (folio 16).



**DISPOSICIONES QUE FUNDAMENTAN LAS RESOLUCIONES ACUSADAS  
(folio 16).**

Ley 715 de 2001, artículo 68:

*“La Superintendencia Nacional de Salud tendrá como competencia realizar la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales del sector salud y de los recursos del mismo”*

Decreto 1259 de 1994, por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud:

**“ARTICULO 4°. SUJETOS DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL.** *Corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud la inspección, vigilancia y control de los siguientes sujetos:*

1. ....

**9. Las empresas o fábricas productoras de licores, cervezas, sifones e importadores de cervezas y sifones;**

10. ...”

**“ARTÍCULO 5°, NUMERALES 11 y 28. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.**

**... 5. Velar porque las empresas o fábricas productoras de licores liquiden y giren adecuada y oportunamente el valor del impuesto con destino a la prestación de los servicios de salud, de conformidad con las disposiciones legales”.**

**.... 28. recaudar y liquidar las contribuciones que corresponda sufragar a las entidades sometidas a inspección y vigilancia ...”**

**Ley 488 del 24 de diciembre de 1998,** por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.

**“ARTICULO 98. TASA A FAVOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Las entidades de derecho público o privadas y las entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las beneficencias y loterías, cuya inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia**

**Nacional de Salud**, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia respecto de tales entidades.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política el Gobierno Nacional fijará la tarifa de la tasa de acuerdo con los siguientes sistemas y método:

a. La tasa incluirá el valor por el servicio prestado. El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los costos de supervisión y control, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de dicha tasa.

b. El cálculo de la tasa incluirá la evaluación de factores sociales, económicos y geográficos que incidan en las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Salud.

Con fundamento en las anteriores reglas, el Gobierno Nacional aplicará el siguiente método en la definición de costos, sobre cuya base se fijará el monto tarifario de la tasa que se crea por la presente norma:

a. A cada uno de los factores que incidan en la determinación de la tasa se le asignará un coeficiente que permita medir el costo beneficio.

b. Los coeficientes se determinarán teniendo en cuenta la ubicación geográfica y las condiciones socio-económicas de la población.

c. Los factores variables y coeficientes serán sintetizados en una fórmula matemática que permita el cálculo y determinación de la tasa que corresponda, por parte del Gobierno Nacional.

La tasa a que se refiere el presente artículo se aplicará a partir del primero de enero de 1999”.

Decreto 2787 de 2001:

**“ARTÍCULO 1o. COSTOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Para efectos del inciso 1o. del artículo 2o. del Decreto 1405 de 1999, se establecen los costos de supervisión y control de la Superintendencia Nacional de Salud, para la vigencia fiscal del año 2002 en la suma de catorce mil seiscientos cincuenta y seis millones setecientos setenta y un mil ciento siete pesos moneda legal (\$14.656.771.107.00), los cuales se han determinado teniendo en cuenta las actividades directas o indirectas de cada una de las direcciones funcionales en que se organiza y la asignación porcentual a cada clase de tales entidades.**

**ARTÍCULO 2o.** Los costos establecidos en el artículo anterior se distribuirán de la siguiente manera:

Entidades vigiladas	% de los costos	Total (\$)
Entidades Promotoras de Salud	18.61	
2.728.155.123		
Empresas Solidarias de Salud	14.18	2.078.370.714
Empresas Sociales del Estado	10.33	
1.513.341.907		
Instituciones Prestadoras de Servicios	8.22	
1.205.162.696		
Departamentos	8.15	
1.194.904.090		
Municipios y Distritos Capitales	6.78	
993.965.132		
Beneficencias y loterías	6.78	
993.965.132		
Fosyga	4.56	
668.877.242		
Cajas de Compensación Familiar	4.48	
656.114.143		
Concesionarios apuestas permanentes	3.84	
563.540.542		
<b>Productores privados de licores</b>	<b>3.27</b>	
<b><u>479.616.223</u></b>		
Empresas de medicina prepagada	2.48	
362.869.927		
Etesa	2.25	
330.157.190		
Entidades adaptadas	1.66	
243.959.693		
Licorerías departamentales	1.47	
214.993.090		
Operadores juegos intermedios	0.95	
139.192.957		
Compañías de seguros	0.92	
134.385.069		
Productores nacionales de cerveza	0.54	
78.483.408		
Concesionarios de licores	0.39	
57.401.601		
Fondo-cuenta de productos extranjeros	0.13	
19.315.230		
TOTAL	100.00	
14.656.771.107		

CONCEPTO DE TASA:

***“Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: El Estado cobra un valor por un bien o servicio ofrecido. Éste guarda relación directa con los servicios***

***derivados. El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio. El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión. Pueden involucrarse criterios distributivos (ejemplo: tarifas diferenciales).”<sup>1</sup>***

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política la creadora del tributo, en este caso la tasa, es la ley que además determina los elementos del mismo, esto es los sujetos activos y pasivos, los hechos gravables y las tarifas.

#### CASO CONCRETO

Entonces al tenor de las normas pretranscritas uno de los sujetos pasivos de la tasa con destino a la Superintendencia de Salud es la empresa privada como lo es la actora, con la condición de que su **inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud.**

De conformidad con las mismas disposiciones que motivaron los actos demandados, entre los entes privados cuya inspección y vigilancia corresponde a la parte demandada están las empresas o fábricas productoras de licores, cervezas, sifones e importadores de cervezas y sifones.

De conformidad con la Resolución N° L-8263 de 2002 (folio 16), por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la actora contra el acto administrativo L-2375 de 2002, la entidad demandada manifiesta que la empresa actora no es productora de licores en el momento en el cual fue objeto de la sanción. En palabras textuales señala:

*“... si bien es cierto la sociedad LOS FRAYLES S.A. no se constituye actualmente como productora privada de licores, encontramos que sí está liquidando el impuesto de licores, el cual proviene de la venta de licores que realizó con anterioridad, es decir que a ésta Superintendencia le corresponde la correcta liquidación y giro oportuno del IVA, de aquellos productos que tienen en inventario”.*

.....

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2005, expediente N°1999-0797. M.P. Dra. Ligia López Díaz.

Los productores privados de licores se incluyen dentro de los entes objeto de inspección, vigilancia y control” y “aún cuando la sociedad los FRAYLES S.A. no se encuentre ejerciendo la producción de licores, sí realiza actividades de liquidación y giro oportuno del IVA ... de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1259 de 1994.

De lo anterior se infiere sin lugar a dudas que la actora, al no producir licores, no podía ser objeto de la tasa que le fue cobrada, porque en ese momento no era sujeto pasivo de la tasa.

Como bien lo señala el fallo apelado, aunque la Superintendencia Nacional de Salud aduce que debía ejercer el correspondiente control para la correcta liquidación del impuesto de venta de licores, se llega a la conclusión de que la actora para el periodo en que comercializó los productos que en el año anterior produjo y que tenía en inventario, no los fabricó; cuando las normas citadas se refieren a los sujetos de vigilancia y control por parte de la entidad demandada señala a los productores e importadores de licores y este es el hecho generador que determina el nacimiento de la obligación de pagar la tasa, que como lo dice la misma demandada no se realizó.

La Sala no comparte lo expuesto por la entidad demandada en el sentido de que como la actora paga otros impuestos, también se hace acreedora de la tasa pues el hecho de que la actora tuviera que pagar impuestos de renta o de IVA como distribuidora o vendedora de licores no la hace sujeto pasivo del tributo que se le cobró, ya que de conformidad con la ley, como ya se examinó, no es sujeto pasivo de éste.

En este punto, vale la pena recordar las diferencias que existen entre un impuesto y una tasa. Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

**“Son impuestos, aquellos tributos que cumplen las siguientes características: 1. Son generales, lo cual significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no a un grupo social, profesional o económico determinado. 2. Son obligatorios. 3. No conllevan contra prestación directa e inmediata. 4. El Estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos, por lo tanto van a las arcas generales, para atender los servicios y necesidades públicas. 5. La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y**

***equidad que debe ir implícito en la Ley que lo crea, sin que pierda el carácter general.***

***Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: El Estado cobra un valor por un bien o servicio ofrecido. Éste guarda relación directa con los servicios derivados. El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio. El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión. Pueden involucrarse criterios distributivos (ejemplo: tarifas diferenciales).***<sup>2</sup>

En este caso a la sociedad demandante se le cobró un tributo que taxativamente debe estar dispuesto por la ley y que no se puede aplicar por analogía o por deducción como lo hizo la entidad demandada al señalar que como pagaba el impuesto al valor agregado IVA debía pagar la tasa, pues lo cierto es que se repite, ésta se fijó para las entidades productoras de licores.

Por lo anterior se configuró un enriquecimiento sin causa de la administración, por cuanto la sociedad demandante le pagó una tarifa por concepto de una tasa que legalmente no le correspondía.

Ahora bien de los actos acusados se observa que la inconformidad de la actora hace relación a la tasa que se le cobró correspondiente al segundo semestre de 2002 por un valor de 8'924.057, por lo cual se confirmará la sentencia de primera instancia en este sentido. Al no prosperar el cargo que determina la no causación de la tasa, la Sala se releva de hacer el estudio de su liquidación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

## **F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia del 14 de octubre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2005, expediente N°1999-0797. M.P. Dra. Ligia López Díaz.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidenta

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**