

11.2.2
Bogotá D.C.,

ICA Radicado Manual
Fecha: 18/08/2021
Radicado: ICA 20212003442
Anexos: 0 folios

Doctor
MIGUEL ÁNGEL AGUIAR DELGADILLO
Jefe Oficina Asesora Jurídica
juridica@minagricultura.gov.co
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
Tel: (571) 2543300
Avenida Jiménez #7A-16 Bogotá

Asunto: *Concepto Jurídico 013-2021. Gradualidad en la implementación de Tarifas para la recuperación de los costos de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en ejercicio de su función misional, Ley 1955 de 2019.*

Apreciado doctor Miguel Ángel:

Por medio del presente documento me permito emitir el concepto solicitado e indicado en el asunto, el cual profiero en los siguientes términos:

I. TESIS CONCLUSIVA.

Con fundamento en lo señalado en el artículo 158 y ss, de la Ley 1955 de 2019, a través de los cuales se creó la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y armonizado con lo señalado por la Corte Constitucional en sus abundantes pronunciamientos sobre la materia, se considera totalmente viable que se establezca que la tarifa de la tasa puede buscar la recuperación total o parcial del costo del servicio, y en tal sentido se puedan implementar de manera gradual.

II. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Es viable que al regularse la tarifa de la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, pueda buscarse la recuperación total o parcial del costo del servicio, o implementar un sistema de gradualidad en su implementación?

III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

- a) Constitución Política de Colombia
- b) Ley 1955 de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"
- c) Corte Constitucional sentencia 927 de 2006.
- d) Corte Constitucional sentencia C545 de 1994.
- e) Corte Constitucional sentencia C 278 de 2019.
- f) Corte Constitucional sentencia 495 de 1996, entre otras.

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

1. Creación de la Tasa para los servicios prestados por el ICA.

Las tasas son un ingreso de carácter tributario, que debe ser creado por ley, distinto a los impuestos o a las contribuciones parafiscales, con el fin de buscar la recuperación de los costos en que se incurre en la prestación de un servicio público.

Esta definición es analizada y desarrollada ampliamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre ellas la Sentencia 927 de 2006, que señala:

"(...) En el caso colombiano, esta Corporación ha señalado que es posible identificar la existencia de por lo menos tres (3) clases de tributos en el actual sistema fiscal, a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones".

En este mismo sentido se expresa la literatura técnica al respecto, la cual señala que la "Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio (...)". (BID-CIAT, 2015; pág. 32-35).

La principal conclusión sobre este aspecto es que el valor de la tarifa de la tasa opera como un precio que se cobra al usuario, pero no es precio de mercado, sino un tributo basado en los costos de producción y distribución del servicio.

"La Constitución no trae una definición de tasa, es claro que ella hace parte del género "contribución". El artículo 338 superior, consagra que la ley, puede permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas, más no las tasas mismas, pues su establecimiento o creación se rige por el principio general según el cual los cuerpos de representación popular son quienes constitucionalmente están habilitados para imponer contribuciones".

Al respecto, se encuentra que las tasas tienen su origen en la Constitución Política de 1991, artículo 338, el cual señala:

"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”.

De la anterior norma existe ya una larga experiencia en la creación de tasas para servicios públicos en muy distintos ámbitos de la actividad del Estado, y una amplia jurisprudencia especialmente de la Corte Constitucional, que ha aclarado las condiciones que determinan su implementación y administración.

La Corte Constitucional en Sentencia No. C-545/94 dio un concepto de lo que se entiende por Tasa, de la siguiente manera:

“Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación”.

Aterrizando la anterior normatividad encontramos que la Ley 1955 de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022", creó la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en ejercicio de su función misional, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 158º. TASA, SUJETO ACTIVO Y PASIVO Y HECHOS GENERADORES. *Créase la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, en ejercicio de su función misional, para garantizar y proteger la sanidad animal, vegetal e inocuidad de la producción primaria.*

El sujeto activo de la tasa creada por la presente ley será el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA. Tendrán la condición de sujeto pasivo de la tasa, las personas naturales o jurídicas que soliciten cualquiera de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

(...)

PARÁGRAFO. *La base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores establecidos en el artículo anterior, conforme la metodología de cálculo que establezca el Gobierno Nacional.*

ARTÍCULO 159º. MÉTODO Y SISTEMA PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS. *El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA fijará y actualizará anualmente las tarifas de los servicios que preste, por cada uno de los hechos generadores de la tasa. Las tarifas se fijarán en salarios mínimos legales diarios vigentes y se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por la entidad, para lo*

cual se utilizarán el siguiente método y sistema, teniendo en cuenta los costos administrativos, financieros, directos e indirectos, de operación y los costos de los programas de tecnificación.

A. Método

a. *Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;*

b. *Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general del ICA cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;*

c. *Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos, incluidos los relativos a transporte y almacenamiento. Cuando uno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se tomará el valor del servicio contratado;*

d. *Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal del ICA, así como el valor de los contratos que se celebren para el efecto;*

e. *Cuantificación de los costos en función de los equipos, técnicas y tecnologías disponibles para la operación de los servicios;*

f. *Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios. La frecuencia se entiende como el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados por el ICA.*

B. Sistema de costos

El sistema para definir las tarifas es un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen en su definición se realizará por medio de los procedimientos de costeo técnicamente aceptados.

La tarifa para cada uno de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, será el resultado de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales c), d) y e) del artículo anterior de esta ley, divididos cada uno por la frecuencia de utilización de qué trata el literal f) del mismo artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en eficiencia que puedan resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo del ICA, así como utilizar ponderaciones regionales para la fijación de las tarifas. (Ver Decreto 087 de 2021)

De la lectura de la anterior disposición, en especial lo indicado en su párrafo, se puede afirmar sin necesidad de mayores elucubraciones que, al Instituto le fue otorgada, la facultad para fijar y actualizar anualmente las tarifas correspondientes a la tasa, y también para cobrar los montos que deben pagar los usuarios.

Puntualizado lo antecedente, es importante enfatizar que la tarifa de la tasa puede buscar la recuperación total o parcial del costo del servicio.

Lo anterior dado que, las tasas por servicios públicos tienen como objeto contribuir a financiar el servicio y que la tarifa correspondiente que se cobra al usuario, puede buscar la recuperación total o parcial de los costos de producción y distribución del servicio.

Lo anterior fue analizado por la Honorable Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos entre ellos la sentencia C-278/19, al señalar:

*"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; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales". (Negrillas fuera de texto)*

En resumen, es claro que una de las características de las tasas, es que la misma puede ser entendida como una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior.

La determinación del monto definitivo de una tarifa corresponde a es una decisión de carácter administrativo. Por lo tanto, se deben establecer algunos criterios, que, de acuerdo con las circunstancias particulares en que se prestan los servicios, y con las políticas de la entidad administradora, permitan determinar la proporción en que el monto de una tarifa buscará recuperar el costo del servicio. (CC 495/96, pág. 34).

De todo lo hasta aquí señalado se desprende que las tasas y sus tarifas son una fuente que busca contribuir a la adecuada prestación de los servicios, pero no la única. La proporción que no se financia con los ingresos de las tarifas debe ser compensada con los recursos de presupuesto de la entidad administradora, que presta los servicios tarifados como parte de sus funciones misionales.

Lo anterior, es una consecuencia o desarrollo, de la no recuperación de los costos totales, y por lo tanto, la necesidad de cubrir el déficit correspondiente con los recursos de la entidad, para cumplir con la calidad y oportunidad del servicio.

En todo caso, la base para la fijación de la tarifa de la tasa como recuperación de los costos, es el costo total de producción y distribución del servicio, y la Ley que crea la tasa debe especificar el Método y el Sistema para hacer el cálculo de esos costos.

a) Cobertura de los costos. Se entiende que la cobertura de los costos ha de ser completa respecto de las actividades necesarias para producir y distribuir el servicio en consideración. El Consejo de Estado ha señalado que ""El precio cubre los costos (...) incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión". (CC 927, pág. 18)

b) Método. "(...) el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse (...) Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria. (CC C-155 de 2003 pág. 30).

Como se expuso al principio del presente documento, el artículo 159 ya citado, especifica el Método constituido por los pasos que deben seguirse para la cuantificación y valoración de los costos de los servicios tarifables del ICA.

c) Sistema. "se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes". Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución. (CC C-155 de 2003 pág. 30).

En este contexto, el Artículo 159 ya citado, explica que "*(...) es un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen en su definición se realizará por medio de los procedimientos de costeo técnicamente aceptados...*".

Sobre el particular vale la pena citar lo que sobre el tema ha señalado la Corte Constitucional, en especial en la sentencia C-1371 de 2000, al indicar que:

"...La facultad impositiva del legislador para establecer tasas con sujeción a la vigencia del principio de legalidad de los tributos.

(...) Dentro de los presupuestos que comprende el mencionado principio, adquiere especial relevancia el de predeterminación de los tributos, con lo cual se quiere significar el señalamiento de los elementos esenciales de los mismos, en el acto jurídico que impone la contribución para que pueda considerarse válido. De modo que, la ley al imponer un tributo debe fijar claramente sus elementos esenciales, estos son: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas (C.P., art. 338).

(...) De conformidad con el principio de legalidad de los tributos en sentido material, la ley, al establecer una obligación tributaria, debe suministrar con certeza los elementos mínimos que la definan, caso en el cual la Corte insiste en señalar que la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria, pues habría un desconocimiento del principio de la representación popular en materia tributaria, antes referido, con una invasión en las competencias de otras autoridades, según el reparto constitucionalmente establecido.

(...) Ahora bien, esa clase de delegación presenta las siguientes características:

(...) Sin embargo, la Corte ha sido clara en señalar que la Constitución no especificó qué debe entenderse por sistema y método para fijar las tarifas. La jurisprudencia constitucional se detuvo en la formulación de una definición, expresando lo siguiente:

“Se entiende por método las "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 ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación.

Entonces, el señalamiento de los elementos y procedimientos que permitirán fijar los costos y definir las tarifas no requiere de una regulación detallada y rígida, pues se estaría desconociendo la delegación misma autorizada a las autoridades administrativas en el artículo 338 superior, antes citado. Así, ese señalamiento legal deberá hacerse desde una perspectiva general y amplia, ajustada a la naturaleza específica y a las modalidades propias del servicio del cual se trate (...)”.

V. CONCLUSIÓN FINAL.

Antes de dejar sentada la conclusión al planteamiento del problema jurídico, lo primero a tener en cuenta son algunas de las previsiones contempladas en la ley 1955 de 2019, como lo son:

ARTÍCULO 159º. MÉTODO Y SISTEMA PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS. **El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA fijará y actualizará anualmente las tarifas de los servicios que preste, por cada uno de los hechos generadores de la tasa. Las tarifas se fijarán en salarios mínimos legales diarios vigentes y se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por la entidad, para lo cual se utilizarán el siguiente método y sistema, teniendo en cuenta los costos administrativos, financieros, directos e indirectos, de operación y los costos de los programas de tecnificación.**

A. Método

a. Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;

b. Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general del ICA cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;

c. Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos, incluidos los relativos a transporte y almacenamiento. Cuando uno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se tomará el valor del servicio contratado;

d. Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal del ICA, así como el valor de los contratos que se celebren para el efecto;

e. Cuantificación de los costos en función de los equipos, técnicas y tecnologías disponibles para la operación de los servicios;

f. Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios. La frecuencia se entiende como el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados por el ICA.

B. Sistema de costos

El sistema para definir las tarifas es un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen en su definición se realizará por medio de los procedimientos de costeo técnicamente aceptados.

La tarifa para cada uno de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, será el resultado de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales c), d) y e) del artículo anterior de esta ley, divididos cada uno por la frecuencia de utilización de qué trata el literal f) del mismo artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en eficiencia que puedan resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo del ICA, así como utilizar ponderaciones regionales para la fijación de las tarifas.

(Ver Decreto 087 de 2021)

De la lectura de la anterior norma puede destacarse que el Legislador facultó al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, y al Gobierno Nacional para:

- a) **El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA fijará y actualizará anualmente las tarifas de los servicios que preste.**
- b) **El Gobierno nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en eficiencia que puedan**

resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo del ICA, así como utilizar ponderaciones regionales para la fijación de las tarifas.

Para interpretar las anteriores disposiciones es importante recordar lo que ha manifestado la Corte Constitucional, como lo es, el criterio de responsabilidad compartida, según el cual la tasa no requiere de una regulación detallada y rígida, pues se estaría desconociendo la delegación misma autorizada.

Además, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, el 'sistema' como el 'método', deben ser lo suficientemente claros y preciso, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que cuando la norma consagró la facultad de fijar, actualizar, establecer menos costos en la prestación del servicio, así como utilizar ponderación regional para la fijación de las tarifas, es totalmente viable hablar de criterios de gradualidad en su implementación.

Las tarifas se pueden ampliarse, cambiarse o desmontarse, de manera gradual, siendo importante tener presente la capacidad económica de los usuarios, la situación del sector agropecuario, máxime si se tiene en consideración la situación actual por la que atraviesa el país y el mundo entero con ocasión a la pandemia generada por el COVID-19.

El presente concepto se emite en los términos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,



JUAN FERNANDO ROA ORTIZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Carlos Anibal Vides Reales- Abogado Oficina Asesora Jurídica
Aprobó: Juan Fernando Roa Ortiz- Jefe Oficina Asesora Jurídica

C.C: Gerencia General
Oficina Asesora de Planeación