La Solidaridad Financiera en las Juntas de Defensa Civil Colombiana: Análisis de su Validez Jurídica en el Derecho Colombiano

Martha A. Acosta y Luis J. Carvajal

Programa de Derecho, Corporación Universitaria UNICOMFACAUCA

Trabajo de Grado

Director: José A. Astaiza

Codirector: Adrián H. Sarzosa Fletcher

3 de julio del 2026

ÍNDICE.

RESUMEN 4
1. Planteamiento del problema 6
1.1. Contextualización 6
1.2. Vacíos y antecedentes 9
1.3. Formulación de la problemática 10
1.4. Delimitación y preguntas de investigación 12
2. Justificación 14
3. Objetivos 16
3.1. Objetivo general 16
3.2. Objetivos específicos 16
4. Marco teórico y referencial 18
4.1. Marco conceptual 18
4.1.1. Voluntariado institucional y naturaleza jurídica de las Juntas 18
4.1.2. Autonomía administrativa y supervisión estatal legítima 18
4.1.3. Principio de solidaridad vs. solidaridad financiera 19
4.1.4. Principio de legalidad tributaria y concepto de tributo 20
4.1.5. Potestad reglamentaria y sus límites constitucionales 21
4.2. Marco normativo 21
4.3. Marco jurisprudencial 23
4.4. Estado del arte 24
5. Metodología 26
Fase 1: Reconstrucción normativa. 27
Fase 2: Delimitación de competencias administrativas. 28
Fase 3: Deconstrucción dogmática de la figura. 28
Fase 4: Análisis de impacto y consecuencias jurídicas. 29
5.1. Esquema Metodológico Estructural. 32
5.2. Matriz de Trazabilidad Metodológica. 33
6. Desarrollo y análisis crítico 35
6.1. La denominación como operación jurídica: desnudando la naturaleza real de la figura. 35
6.2. Ausencia de habilitación legal: el vicio fundamental 36

6.3. Naturaleza jurídica de la solidaridad financiera: la exacción administrativa 37
6.4. Impacto sobre la autonomía de las Juntas y el modelo constitucional del voluntariado ... 38
6.5. Propuestas de reforma constitucionalmente válidas 41
7. Conclusiones y recomendaciones 43
7.1. Conclusiones 43
Conclusión 1. El marco normativo no contempla la solidaridad financiera como obligación legal. 43
Conclusión 2. La Dirección General no tiene habilitación constitucional ni legal suficiente. 43
Conclusión 3 — La "solidaridad financiera" es una exacción administrativa inconstitucional. 44
Conclusión 4 — La obligación vulnera la autonomía de las Juntas y contradice la Ley 720 de 2001. 44
Conclusión general 45
7.2. Recomendaciones 46
Para el Congreso de la República. 46
Para la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana 46
Para las Juntas de Defensa Civil 46
Para la academia y futuros investigadores 47
Referencias 48

RESUMEN

A través de esta investigación se examina, desde un enfoque constitucional y legal, la validez de la figura denominada **"solidaridad financiera"**, prevista en el artículo 148 de la Resolución 000292 de 2024, expedida por la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana, que impone a las denominadas Juntas de Defensa Civil la obligación de transferir un porcentaje de sus ingresos y establece como sanción la cancelación de su personería jurídica por no cumplir con esta obligación.

El problema jurídico se centra en determinar si dicho estamento nacional cuenta con habilitación constitucional y legal para imponer, mediante acto administrativo reglamentario, una carga económica obligatoria a entidades privadas sin ánimo de lucro. Para ello se establece un enfoque cualitativo jurídico-documental y un método analítico - hermenéutico, a partir de la revisión sistemática de la Constitución de 1991, el marco normativo de la Defensa Civil Colombiana, la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa y la correspondiente doctrina en derecho administrativo y tributario.

Se concluye que la figura no corresponde a una categoría tributaria reconocida, sino que constituye una exacción administrativa impuesta no respaldada legalmente, de manera contraria al principio de reserva de ley (Asamblea Nacional Constituyente, Constitucion Politica de Colombia, 1991, articulo 338), autonomía patrimonial de las Juntas y de lo dispuesto en la Ley 720 de 2001. Por tanto, se determina la nulidad de las disposiciones analizadas por vicio de incompetencia, conforme al artículo 137 del CPACA.

De tal manera que se pueden proponer alternativas constitucionalmente viables como la habilitación legislativa expresa, la suscripción de convenios con contraprestación proporcional y

la financiación mediante recursos del Presupuesto General de la Nación. Esta investigación aporta criterios para evaluar cargas económicas similares impuestas a organizaciones de la sociedad civil en el marco de funciones de colaboración con el estado.

Palabras clave: solidaridad financiera; Defensa Civil Colombiana; principio de legalidad tributaria; reserva de ley; potestad reglamentaria; exacción administrativa; voluntariado institucional; autonomía de personas jurídicas privadas; control de legalidad.

1. Planteamiento del problema

1.1. Contextualización

Las formas de ayuda en la sociedad han evolucionado desde prácticas espontáneas de solidaridad tribal hasta complejas organizaciones sociales e institucionales, donde todas comparten similares propósitos: preservar la vida, proteger la dignidad humana y garantizar la continuidad de la comunidad. Esta evolución refleja el proceso descrito por Durkheim (2001), según el cual las sociedades transitan de formas de solidaridad basadas en la semejanza entre sus miembros hacia estructuras organizadas sustentadas en la cooperación, la división del trabajo y la especialización de funciones. En ese proceso, la protección de la población dejó de ser una responsabilidad exclusivamente comunitaria para convertirse progresivamente en una función institucional del Estado y de organizaciones especializadas.

En este contexto, el concepto de protección civil surge como la materialización institucional del deber colectivo de proteger a la población frente a situaciones de riesgo y emergencia. Su desarrollo responde a la necesidad de trasladar los principios de solidaridad y asistencia mutua al ámbito del derecho y de la organización estatal, estableciendo estructuras permanentes encargadas de prevenir, atender y recuperar a las comunidades afectadas por desastres o conflictos armados. En el plano internacional, el concepto de protección civil surge como respuesta institucional a la necesidad de amparar a la población civil frente a los efectos de los desastres y conflictos armados. Los antecedentes normativos, en el ámbito internacional se encuentra en el Capítulo VI del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, adoptado en 1977, cuyo artículo 61 define la protección civil como el conjunto de tareas humanitarias destinadas a proteger a la población frente a los peligros derivados de hostilidades o

catástrofes y facilitar su recuperación (Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, 1977, art. 61). En América Latina, la denominación más comúnmente usada es *defensa civil*, con raíces en los sistemas de defensa pasiva de la segunda posguerra en Europa que evolucionaron hacia la gestión integral del riesgo. (Macías, 2022)

La Defensa Civil Colombiana tiene su origen en el Decreto 3398 de 1965, expedido en el marco del estado de sitio declarado por el presidente Guillermo León Valencia, como acción al agravamiento del orden público y la intensificación del conflicto armado interno. Este contexto estuvo marcado por la emergencia de movimientos insurgentes como el Ejército de Liberación Nacional y la posterior consolidación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, en medio de una creciente inestabilidad social y política. Como lo señala David Bushnell (2007), este periodo se caracteriza por la persistencia de conflictos estructurales crecientes en la formación del Estado colombiano, en este escenario, la institucionalización de la Defensa Civil respondió a la necesidad de articular mecanismos de protección y organización de la población civil dentro de una estrategia más amplia de seguridad y defensa nacional.

Este decreto definió la defensa civil como la parte de la defensa nacional que comprende el conjunto de medidas no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del enemigo o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida, la moral y los bienes del conglomerado social (Decreto 3398/1965, art. 6), y fue adoptado como legislación permanente a través de la Ley 48 de 1968.

La institucionalización y formalización continuó con los Decretos 606 y 1656 de 1967, que organizaron la Dirección Nacional de la Defensa Civil bajo la órbita de la Presidencia de la república; el Decreto 1463 de 1970, que la vinculó al Ministerio de Defensa y le atribuyó

competencia exclusiva para otorgar personería jurídica a las organizaciones de voluntarios bajo la figura de Juntas de Defensa Civil; el Decreto-ley 2341 de 1971, que la transformó a la Defensa civil Colombiana en establecimiento público con personería jurídica y patrimonio propio; y el Decreto 2068 de 1984, que extendió sus funciones y ratificó la facultad del Director General para reconocer y cancelar la personería de las organizaciones de defensa civil (Decreto 2068/1984, art. 9, lit. m). La Constitución Política de 1991 reafirmó su naturaleza como entidad pública del Sector Defensa, y la Ley 1523 de 2012 la integró como entidad operativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El Decreto 2087 de 2017, que redefinió su estructura internamente. La entidad introdujo por primera vez el término “voluntario" en el marco normativo institucional, aunque sin definir claramente un régimen jurídico sustantivo para esta figura organizativa.

Es de esta manera que, en el contexto normativo reciente, la dirección general de la Defensa Civil Colombiana expidió la Resolución 000292 de 2024 aprobó el Reglamento del Voluntario y Organizaciones de Defensa Civil. En el glosario se establece:

> Junta de Defensa Civil: organización administrativa con responsabilidad operativa sujeta a las normas, vigilancia y control de la Defensa Civil Colombiana, con personería 10 jurídica reconocida por la entidad, de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, conformada por voluntarios, con el objeto de apoyar la misión asignada a la entidad.

También define las Juntas de Defensa Civil como “organizaciones de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, conformadas por voluntarios, con personería jurídica reconocida por la entidad” (artículo 5). Pese a que son organizaciones comunitarias, conformadas por personas voluntarias, con un interés altruista de apoyar el cumplimiento misional de la entidad

gubernamental y se asocian estos voluntarios en las juntas defensa civil, en el reglamento en mención en el artículo 148 establece como deber de Juntas de Defensa Civil de transferir entre el cinco (5) y el diez (10) por ciento de los ingresos obtenidos mediante convenios, contratos y servicios —bajo la denominación de "solidaridad financiera" y en el artículo 133, numeral 9 establece la cancelación de la personería jurídica como sanción por este incumplimiento. Esta figura no fue prevista ni autorizada por ninguna disposición con fuerza de ley dentro de la cadena normativa que regula la institución. En consecuencia, su implementación carece de sustento legal y resulta contraria al principio de legalidad, en la medida en que establece la obligación de que las Juntas de Defensa Civil, como organizaciones autorizadas por la entidad estatal, transfieran a esta una parte de sus ingresos a título de retribución económica, sin que exista una habilitación normativa expresa que faculte la imposición de dicha carga.

1.2. Vacíos y antecedentes

La literatura jurídica colombiana ha abordado con amplitud el principio de legalidad tributaria (Palacio Hincapié, 2019; Rodríguez Rodríguez, 2017; Younes Moreno, 2016), pero se carece de estudios sistemáticos sobre la figura de la solidaridad financiera en el ámbito del voluntariado institucional que pese a la búsqueda amplia de referencias bibliográficas y consultas no se encontró la misma. No se identifican análisis que hayan examinado la naturaleza jurídica de esta figura, su compatibilidad con el artículo 338 de la Constitución ni los límites de la potestad reglamentaria de la Dirección General para imponer para establecer obligaciones de carácter económico a cargo de las Juntas de Defensa Civil. Este vacío doctrinario es, por sí mismo, una justificación suficiente para la presente investigación.

Asimismo, se evidencia que la ‘solidaridad financiera’ no se establece a través de la Resolución 000292 de 2024, sino que tiene su antecedente en la Resolución 246 de 2010, lo que indica que esta carga ha operado por catorce años sin haber sido objeto de control jurisdiccional, ni a un examen académico riguroso sobre su validez constitucional.

Existen cuatro (4) vacíos normativos que justifican la investigación: (I) vacío conceptual: ninguna ley ha definido, ni creado la figura de la “solidaridad financiera” en el ordenamiento colombiano; (II) vacío de habilitación: ninguna norma legal autoriza a la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana para imponer cargas económicas a las Juntas de Defensa Civil; (III) inconsistencia con la naturaleza privada de las Juntas de Defensa Civil: son personas jurídicas de derecho privado sobre las cuales el Estado no puede imponer obligaciones pecuniarias sin ley preexistente; y (IV) ausencia de unificación jurisprudencial sobre la potestad de los establecimientos públicos para gravar económicamente a entidades privadas bajo su supervisión.

1.3. Formulación de la problemática

Se identifican tres causas estructurales del problema. Primera, la ambigüedad de la potestad reglamentaria: los decretos orgánicos han atribuido a la Dirección General amplias facultades de dirección y control, originando la percepción de que existe una competencia general para regular la situación jurídica de las Juntas de Defensa Civil, incluyendo sus obligaciones económicas, sin habilitación legal expresa. Segunda, la inexistencia de un marco legal específico para el voluntariado en gestión del riesgo: la Ley 720 de 2001 regula el voluntariado en términos generales, pero no aborda el régimen financiero de las organizaciones voluntarias vinculadas a entidades públicas, ni privadas. Como tercera causa, se identifica la tensión no resuelta entre la reserva de ley en materia tributaria (Asamblea Nacional

Constituyente, Constitucion Politica de Colombia, 1991, articulo 338) y la potestad reglamentaria de los establecimientos públicos o estatales.

Las consecuencias jurídicas son significativas: si la solidaridad financiera carece de habilitación legal, el artículo 148 de la Resolución 000292 de 2024 se encuentra afectado por un vicio de incompetencia, las sumas consignadas podrían dar lugar a enriquecimiento sin causa, y la causal de cancelación de personería por incumplimiento (Resolución 000292 de 2024, art. 133, num. 9) resultaría igualmente inválida. Las consecuencias sociales y económicas de esta medida son significativas y deben evaluarse desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera. Las Juntas operan con recursos limitados y dependen de ingresos variables derivados de la prestación de servicios o giros de recursos físicos de la dirección general de la Defensa Civil. En este contexto, la imposición de una carga entre el cinco (5%) y el diez por ciento (10%) de sus ingresos conlleva la inclusión de dicho costo en la estructura tarifaria, ya que no resulta viable absorberlo sin afectar la operación permanente. Por consiguiente, en la presentación de ofertas en procesos contractuales, las Juntas deberán incrementar el valor de sus servicios para mantener su margen de operatividad y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones. Este ajuste genera un encarecimiento directo que impacta negativamente su competitividad frente a otros oferentes que no enfrentan las mismas cargas, configurando una desventaja competitiva que incide negativamente en la adjudicación de contratos.

Esta situación se intensifica en municipios con baja actividad contractual, donde la reducción de oportunidades, sumada al aumento de costos, compromete la sostenibilidad operativa de las Juntas de Defensa Civil. A mediano plazo, esto no solo afecta su permanencia, sino que también desincentiva la participación ciudadana en la gestión del riesgo, debilitando la capacidad organizativa y de respuesta comunitaria. El voluntariado constituye el principal

soporte de la misionalidad de la Defensa Civil Colombiana, en tanto aporta capacidad operativa y presencia territorial para el cumplimiento de sus fines misionales. No obstante, bajo este esquema, estos mismos actores deben realizar contribuciones económicas orientadas a fortalecer la institucionalidad a través de las organizaciones que conforman, mediante la generación de recursos presupuestales propios. Esto implica que quienes sostienen la operación, además de su fuerte aporte en trabajo y servicio, asumen una carga administrativa y financiera adicional para garantizar el funcionamiento del sistema.

El modelo conlleva a que el voluntariado deba transferir recursos económicos, de sus ingresos propios a entidades del Estado que, por mandato legal, son las responsables directas de ejecutar y garantizar las actividades de defensa civil que precisamente son apoyadas por estas organizaciones voluntarias. En consecuencia, se configura una doble carga: por un lado, el aporte operativo y misional, y por otro, el aporte económico para financiar estructuras institucionales, lo que puede generar tensiones en términos de equidad, sostenibilidad y corresponsabilidad en la gestión pública.

1.4. Delimitación y preguntas de investigación

El estudio tiene alcance nacional y abarca el período 1965–2024, con especial énfasis en los desarrollos normativos posteriores a la Constitución Política de 1991. Su alcance conceptual comprende: (I) el principio de reserva de ley en materia tributaria (C.P., art. 338); (II) las categorías constitucionales de tributo (impuesto, tasa y contribución); (III) la naturaleza jurídica de la solidaridad financiera; (IV) los límites de la potestad reglamentaria de los establecimientos públicos; y (V) la autonomía de las Juntas de Defensa Civil como personas jurídicas de derecho privado.

Pregunta principal: ¿Se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano la imposición, por parte de la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana, de la obligación a las Juntas de Defensa Civil de transferir un porcentaje de sus ingresos a título de solidaridad financiera, conforme a su reglamento interno?

Subpregunta 1: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la denominada solidaridad financiera en el marco normativo colombiano, en relación con las categorías tributarias reconocidas por el ordenamiento (impuesto, tasa, contribución)?

Subpregunta 2: ¿Tiene la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana competencia constitucional y legal suficiente para imponer, mediante reglamento interno, a las Juntas de Defensa Civil la obligación de transferir un porcentaje de sus ingresos?

2. Justificación

La investigación se justifica en tres dimensiones. Académicamente, llena un vacío doctrinal concreto: la falta de criterios jurídicos definidos para evaluar cargas económicas impuestas por establecimientos públicos a personas jurídicas privadas de voluntariado. La doctrina administrativista colombiana no ha desarrollado parámetros específicos para este supuesto, que se sitúa en la frontera entre la autonomía privada y la intervención estatal (Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2010) en la gestión del riesgo.

Socialmente, la investigación es pertinente porque las Juntas de Defensa Civil desempeñan un papel determinante en la atención de emergencias locales en zonas rurales y apartadas, donde la presencia estatal es limitada, siendo un principio básico de organización comunitaria en acción desinteresada y humanitaria. La paradoja que se examina presenta relevancia significativa: el Estado invoca el principio de solidaridad para exigir recursos económicos a quienes ya actúan solidariamente, sin remuneración, imponiendo una doble carga —de tiempo y de dinero— sobre los voluntarios, que organizan las Juntas de Defensa Civil. Esta imposición puede desincentivar la participación ciudadana en la gestión del riesgo, en contravía del artículo 1 de la Constitución Política.

Normativamente, el estudio atiende a la necesidad de interpretar las competencias reglamentarias de la Dirección General a la luz de los artículos 6, 121, 150, numeral 12, y 338 de la Constitución Política Colombiana. La Corte Constitucional ha reiterado que ningún ente administrativo puede imponer cargas económicas a particulares sin habilitación legal previa (Sentencias C-155 de 2003, C-776 de 2003 y C-228 de 2010), y el Consejo de Estado ha precisado que los actos administrativos no pueden crear obligaciones pecuniarias sin sustento en

la ley (Sentencia del 23 de abril de 2015, Exp. 20506). El análisis efectuado en esta investigación permite determinar si la solidaridad financiera se adecua a estos parámetros o si constituye una figura jurídicamente irregular, incursa en causal de nulidad.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Evaluar la validez constitucional y legal de la figura de solidaridad financiera establecida por la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana para las Juntas de Defensa Civil, mediante el análisis de su naturaleza jurídica con fundamento en los principios de legalidad tributaria, reserva de ley y autonomía de las personas jurídicas privadas previstos en el ordenamiento jurídico colombiano.

3.2. Objetivos específicos

1. Examinar el marco normativo y constitucional que regula la organización, el funcionamiento y las competencias de la Defensa Civil Colombiana y de las Juntas de Defensa Civil con personería jurídica, desde el Decreto 3398 de 1965 hasta la Resolución 000292 de 2024, para establecer los fundamentos jurídicos necesarios para el análisis crítico de la validez de la solidaridad financiera impuesta a al voluntariado.

2. Identificar el alcance y los límites de la potestad reguladora de la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana en relación con las organizaciones privadas que integran el sistema de voluntariado institucional.

3. Analizar la figura de solidaridad financiera prevista en el Reglamento del Voluntariado y Organizaciones de Defensa Civil, determinando su correspondencia o incompatibilidad con el principio constitucional de legalidad tributaria y las categorías tributarias reconocidas en el ordenamiento jurídico colombiano.

4. Establecer los conflictos entre la obligación de solidaridad financiera y la autonomía de las Juntas de Defensa Civil como personas jurídicas de derecho privado, identificando las consecuencias jurídicas desde la perspectiva del control constitucional y del control de legalidad de los actos administrativos.

4. Marco teórico y referencial

4.1. Marco conceptual

4.1.1. Voluntariado institucional y naturaleza jurídica de las Juntas

La *Ley 720 de 2001* define el voluntariado como el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas naturales sin remuneración, en beneficio de la comunidad. Este marco legal consagra el carácter esencialmente gratuito del servicio voluntario e impone al Estado el deber de promoverlo sin desnaturalizarlo y consagra un principio clave del voluntariado: la autonomía frente a los poderes públicos y económicos. (Ley 720 de 2001). El voluntariado, desde una perspectiva jurídica y dogmática, no constituye una extensión orgánica del Estado, sino una manifestación cualificada del derecho fundamental de asociación y de la participación ciudadana. Constitución Política de Colombia. (1991).

Las Juntas de Defensa Civil son, conforme al artículo 5 de la Resolución 000292 de 2024, organizaciones de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, con personería jurídica reconocida por la Dirección General. En este sentido, la doctrina administrativista distingue categóricamente la función de inspección, vigilancia y control de la cooptación patrimonial. Su carácter de personas jurídicas de derecho privado —aun cuando colaboren con funciones estatales— implica que conservan su autonomía patrimonial frente al Estado y no pueden ser asimiladas a dependencias de la administración pública (Rodríguez Rodríguez, 2017).

4.1.2. Autonomía administrativa y supervisión estatal legítima

La función de los establecimientos públicos está supeditada al principio de vinculación positiva a la legalidad. A diferencia de los particulares, protegidos por el principio de libertad

(Asamblea Nacional Constituyente, Constitucion Politica de Colombia, 1991, articulo 6), la administración sólo puede obrar cuando cuenta con una habilitación normativa previa y expresa. La potestad reglamentaria de la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana tiene un carácter estrictamente instrumental: su finalidad es viabilizar la ejecución de la ley, no subsanar sus silencios para imponer gravámenes a los administrados (Rojas, 2016).

La autonomía patrimonial y administrativa es un atributo esencial de la personalidad jurídica que el Estado debe respetar. (Santofimio Gamboa, 2003). La doctrina administrativista distingue entre la supervisión estatal legítima —verificación del cumplimiento de los fines institucionales— y la subordinación jurídica —imposición de obligaciones no previstas en la ley—. Como ha señalado (Hernández 2021), la supervisión no puede convertirse en subordinación jurídica, pues ello desnaturaliza la autonomía de las organizaciones civiles y las convierte, de facto, en dependencias del Estado sin que medie acto jurídico de incorporación al servicio público. La autonomía de las Juntas sólo puede ser legítimamente limitada por ley formal, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996).

4.1.3. Principio de solidaridad vs. solidaridad financiera

El artículo 1 de la Constitución Política consagra la solidaridad como valor fundante del Estado Social de Derecho, con una dimensión triple: como valor orientador, como principio estructural y como deber jurídico. Sin embargo, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la solidaridad como principio constitucional no puede ser la fuente directa de obligaciones económicas de carácter público; estas solo pueden ser creadas mediante ley formal (Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003). La denominada solidaridad financiera del artículo 148 de la Resolución 000292 de 2024 no corresponde al principio constitucional

homónimo: es una obligación económica coactiva impuesta por acto administrativo de inferior jerarquía, y la denominación elegida no puede sustraerse del control constitucional que el artículo 338 de la Carta impone a las prestaciones de carácter público.

4.1.4. Principio de legalidad tributaria y concepto de tributo

El núcleo del problema de investigación gravita en la categorización jurídica de la "solidaridad financiera". Desde la dogmática tributaria, García Novoa (2012) define el tributo como toda prestación patrimonial de carácter público, exigida coactivamente por el Estado en ejercicio de su poder de imperio, destinada a la cobertura del gasto público. Esta conceptualización implica que la naturaleza de una carga patrimonial no se define por el nomen iuris (nombre jurídico) que le asigne la administración, sino por su configuración material.

Si la prestación descrita en el artículo 148 de la Resolución 000292 (2024) consiste en un desprendimiento patrimonial obligatorio y coactivo —respaldado con la sanción extrema de cancelación de la personería jurídica (art. 133, num. 9)—, constituye materialmente una carga impositiva. Al configurar una exigencia patrimonial coactiva, esta figura entra en colisión directa con el artículo 338 de la Constitución que consagra la reserva de ley en materia tributaria: en tiempo de paz, solo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales y distritales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, debiendo la norma que las establezca definir directamente el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. La Corte Constitucional ha reiterado que este principio se extiende a toda forma de contribución obligatoria, con independencia de su denominación (Sentencia C-228 de 2010; Sentencia C-101 de 2022). García Novoa define el tributo como *"una prestación patrimonial de carácter público, impuesta coactivamente por el Estado en virtud de una ley, con la finalidad de obtener ingresos destinados al sostenimiento del gasto público"* (2012). Sus tres

categorías —impuesto, tasa y contribución parafiscal— comparten el requisito de origen legal (Sentencia C-545 de 1994).

4.1.5. Potestad reglamentaria y sus límites constitucionales

La función de los establecimientos públicos está supeditada al principio de vinculación positiva a la legalidad. A diferencia de los particulares, protegidos por el principio de libertad (artículo 6 constitucional), la administración sólo puede obrar cuando cuenta con una habilitación normativa previa y expresa. La potestad reglamentaria (C.P., arts. 189, num. 11, y 208) tiene una función instrumental: desarrollar y hacer ejecutables las disposiciones legales, sin poder ampliar el ámbito de actuación de la administración más allá de los límites que el legislador ha fijado. Un reglamento que crea obligaciones pecuniarias no previstas en ninguna ley excede este marco y puede ser objeto de acción de nulidad ante el Consejo de Estado (Ley 1437 de 2011, art. 137). Su finalidad es viabilizar la ejecución de la ley, no subsanar sus silencios para imponer gravámenes a los administrados. Como señala Rojas 2016), la administración no puede, mediante actos reglamentarios, crear obligaciones no previstas en la ley, so pena de incurrir en desviación de poder.

4.2. Marco normativo

Nivel constitucional. La constitución política de Colombia cimienta esta investigación en tres pilares: en los artículos 6 y 121 reconoce el principio de legalidad de la función pública; el artículo 95, numeral 9 establece el deber de contribuir al financiamiento del Estado *dentro de los tributos establecidos por la ley, en el marco de justicia y equidad.*; el artículo 150, numeral 12 atribuye al Congreso la función de establecer contribuciones fiscales y parafiscales; y el

artículo 338 consagra la reserva de ley tributaria con la exigencia de definición directa de todos los elementos del tributo, por el legislador.

Nivel legal. La *Ley 48 de 1968* adoptó como legislación permanente el Decreto 3398 de 1965; la *Ley 720 de 2001* regula el voluntariado y la autonomía respecto a los poderes públicos y económicos (art. 5. Literal e); y la *Ley 1523 de 2012* integra la Defensa Civil al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres sin conferir potestades impositivas o recaudatorias al establecimiento público para gravar a sus organizaciones voluntarias.

Nivel reglamentario. El Decreto-ley 2341 de 1971 y el Decreto 2068 de 1984 conforman el estatuto orgánico de la Defensa Civil. Sus disposiciones otorgan al director general amplias facultades de dirección y control, incluida la de expedir reglamentos (Decreto. 2068/1984, art. 9, lit. f), pero ninguna autoriza la imposición de cargas económicas a las Juntas. La Resolución 000292 de 2024, acto administrativo de nivel reglamentario, carece de respaldo en estas normas para crear la obligación de solidaridad financiera.

El Decreto 1081 de 2015 es el decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República en Colombia. Su objetivo es compilar y simplificar todas las normas reglamentarias vigentes que rigen a la Presidencia y sus entidades adscritas para asegurar la eficiencia y seguridad jurídica del sector. En el artículo 2.1.2.1.5., establece:

> PROHIBICIÓN DE CREAR FALTAS, SANCIONES, MULTAS, IMPUESTOS, TASAS O CONTRIBUCIONES. En desarrollo del principio de legalidad, salvo excepción legal, Ningún proyecto de decreto o resolución para la firma del presidente de la República, o actos administrativos de carácter general y abstracto, podrá crear faltas

> administrativas o disciplinarias, establecer sanciones, multas, impuestos, tasas o contribuciones de cualquier naturaleza, o la creación de fondos autónomos. (2015).

De tal manera que se complementa, regulando la coherencia, racionalidad y simplificación normativa, obligando a las entidades administrativas a garantizar un marco legal claro y eficiente bajo la dirección del Ministerio de Justicia. Su objetivo es fortalecer la seguridad jurídica previniendo la proliferación innecesaria de normas y asegurando la precisión de los actos administrativos para evitar correcciones posteriores. (Decreto 1081 de 2015). Reafirmando de esta manera, la inadecuada aplicación del principio de "solidaridad financiera" por parte de la Defensa Civil Colombiana a las Juntas de Defensa Civil.

Nivel internacional. El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra (1977, art. 61) reconoce el carácter esencialmente humanitario de los organismos de protección civil, una labor estrictamente humanitaria y no lucrativa. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 16) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22) Protegen la libertad de asociación y la autonomía de las organizaciones civiles frente a restricciones estatales sin base legal.

4.3. Marco jurisprudencial

Corte Constitucional. La Sentencia C-155 de 2003 precisó que toda carga económica debe emanar de ley formal, en respeto al principio democrático. La Sentencia C-776 de 2003 estableció que la reserva de ley en materia tributaria es absoluta y no admite delegación a entidades administrativas. La Sentencia C-228 de 2010 reiteró que los elementos del tributo deben ser definidos por el legislador sin posibilidad de delegación reglamentaria. La Sentencia C-101 de 2022 precisó que la naturaleza coactiva de una prestación patrimonial pública es el

criterio determinante para someterla al principio de reserva de ley, con independencia de su denominación. La Sentencia C-740 de 2003 señaló que la autonomía patrimonial de las personas jurídicas privadas sólo puede ser limitada por ley formal. La Sentencia C-545 de 1994 definió las categorías tributarias constitucionales y sus exigencias de legalidad.

Consejo de Estado. La Sentencia del 23 de abril de 2015 (Exp. 20506) estableció que los actos administrativos no pueden crear obligaciones económicas sin ley que los sustente y que las entidades públicas no pueden justificar cobros con base en reglamentos internos. La Sentencia C-041 (2003) enfatizó que el cobro por uso de bienes o servicios públicos exige proporcionalidad entre el costo real y la tarifa cobrada, y requiere siempre norma legal previa.

4.4. Estado del arte

La literatura jurídica contemporánea ha abordado con amplitud y rigor el principio de legalidad tributaria, la reserva de ley y los límites de la potestad reglamentaria (Palacio Hincapié, 2019; Rodríguez Rodríguez, 2017; Younes Moreno, 2016). No obstante, al trasladar este debate al ámbito específico de la gestión del riesgo y el voluntariado institucional en Colombia, se evidencia una carencia significativa de producción académica

La revisión doctrinal confirma la escasez de estudios sobre la “solidaridad financiera” en la Defensa Civil. Los trabajos más relevantes abordan problemáticas conexas: (Rojas 2016) analizó los límites de la potestad reglamentaria en entidades descentralizadas, concluyendo que la administración no puede crear obligaciones no previstas en la ley sin incurrir en desviación de poder. Martínez (2020) subrayó que todo cobro de naturaleza pública debe provenir del legislador. Hernández (2021) concluyó que la supervisión estatal no puede convertirse en subordinación jurídica de las organizaciones civiles y de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, la

gestión del riesgo es una responsabilidad compartida, pero el Estado debe garantizar los recursos necesarios para que los organismos de socorro operen sin trasladar los costos operativos a sus integrantes voluntarios.

En el contexto de la protección civil, Macías (2022) realiza un recorrido histórico sobre la evolución de la defensa pasiva hacia la gestión del riesgo en América Latina. Sin embargo, su enfoque es sociológico e institucional, omitiendo el análisis del régimen financiero de sus componentes voluntarios. En consecuencia, el estado del arte revela un vacío sistemático: la figura de la "solidaridad financiera" —impuesta a las Juntas de Defensa Civil desde la Resolución 246 de 2010 y ratificada en la Resolución 000292 de 2024— no ha sido objeto de control académico riguroso que evalúe su validez a la luz del artículo 338 de la Constitución Política.

5. Metodología

El estudio se inscribe en un enfoque cualitativo jurídico-documental, orientado al análisis interpretativo del marco normativo, doctrinal y jurisprudencial que regula la solidaridad financiera. La investigación jurídica no persigue verificar hipótesis cuantitativas, sino construir argumentos que permitan determinar la validez constitucional y legal de una figura normativa a partir de la interpretación sistemática del ordenamiento (Witker, 2011). Se combina el método analítico-hermenéutico —que interpreta las normas en su contexto histórico, sistemático y teleológico (Gadamer, 1977; Dworkin, 1986)— con una perspectiva crítica del derecho que cuestiona la legitimidad formal y material de la figura examinada, confrontando las normas con sus efectos reales (García Villegas, 2014). Este enfoque permite abordar la naturaleza jurídica de la "solidaridad financiera" no como un dato cuantitativo, sino como un constructo normativo que debe ser deconstruido a la luz de los principios constitucionales.

El diseño de la investigación es de carácter no experimental, transversal y documental (Bernal Torres, 2010). Es no experimental porque no se manipularán variables, sino que se observará el fenómeno normativo en su estado natural e histórico; es transversal debido a que el análisis dogmático se realizará en un momento temporal específico (estado del arte y normativa vigente al 2024); y es esencialmente documental, ya que la recolección de datos se basará exclusivamente en fuentes escritas formales e informales del derecho (Witker, 2011).

Para abordar el problema de investigación y garantizar el rigor en el análisis de las fuentes, se aplicará una triangulación de métodos propios de la ciencia jurídica, justificados de la siguiente manera:

- Método Histórico-Jurídico: Se empleará para rastrear la evolución normativa de la Defensa Civil Colombiana desde su creación en 1965 hasta la actualidad. Este método permite comprender cómo y por qué surgió una figura en un contexto específico y cómo ha mutado en el tiempo (Sabino, 2014).

• Método Sistemático: El derecho no opera de forma aislada, sino como un entramado lógico. Este método permitirá contrastar la Resolución 000292 de 2024 (norma reglamentaria inferior) con el macro-sistema normativo, específicamente con las leyes orgánicas del sector defensa y el artículo 338 de la Constitución Política (Witker, 2011).

• Método Dogmático-Jurídico: Resulta indispensable para deconstruir conceptualmente la figura de la "solidaridad financiera" e identificar en ella los elementos estructurales (sujeto activo, pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa) que la categorizan materialmente como un tributo, confrontándola con la dogmática administrativa y tributaria.

• Método Hermenéutico: Orientará la interpretación integral de los textos normativos y las sentencias (Corte Constitucional y Consejo de Estado), trascendiendo la mera exégesis literal para buscar el sentido teleológico y los efectos prácticos de las normas en el marco del Estado Social de Derecho (Martínez Miguélez, 2004).

Para evidenciar el procedimiento investigativo ejecutado, a continuación, se detalla la ruta metodológica:

Fase 1: Reconstrucción normativa.

Se aplica el método histórico-jurídico mediante la técnica de revisión documental. El procedimiento consistirá en compilar, organizar cronológicamente y analizar el articulado del

Decreto 3398 de 1965, la Ley 48 de 1968, los decretos orgánicos subsiguientes y la Ley 720 de 2001 (voluntariado). Se analiza temporalmente el tratamiento legal de la autonomía financiera de las Juntas de Defensa Civil a lo largo de las décadas.

Fase 2: Delimitación de competencias administrativas.

Mediante el método sistemático y hermenéutico, se procede a delimitar la potestad reglamentaria de la Dirección General. Se contrastan las facultades atribuidas en los estatutos orgánicos de la entidad (Decreto 2068 de 1984 y Decreto 2087 de 2017) frente a las prohibiciones expresas del Decreto Reglamentario Único 1081 de 2015 respecto a la creación de cargas tributarias. Se utiliza el análisis jurisprudencial del Consejo de Estado (Exp. 20506 de 2015) para establecer los límites del poder de instrucción frente a las entidades privadas supervisadas.

Fase 3: Deconstrucción dogmática de la figura.

Esta fase constituye el núcleo dogmático de la tesis. Se emplea el método dogmático para examinar el artículo 148 de la Resolución 000292 de 2024. El procedimiento implica contrastar las características empíricas del cobro (obligatoriedad, destinación, sanción por impago) con los requisitos dogmáticos del impuesto, la tasa y la contribución (Corte Constitucional, Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 2022). Se utilizará una matriz de categorización tributaria para demostrar, paso a paso, si la figura encuadra materialmente en una exacción fiscal sujeta a reserva de ley.

Fase 4: Análisis de impacto y consecuencias jurídicas.

Con un enfoque crítico del derecho, se evalúan las consecuencias del choque normativo entre la carga impuesta y el principio de gratuidad e independencia del voluntariado (Ley 720 de 2001). A través del análisis interpretativo, se argumentan las vías jurídicas procedentes frente a la presunta inconstitucionalidad o ilegalidad del acto administrativo (nulidad por falta de competencia), consolidando los hallazgos en el documento final.

Las fuentes primarias comprenden: la Constitución Política de 1991 (arts. 1, 6, 95, 121, 150 num. 12, 189 num. 11, 208, 338); las leyes 48 de 1968, 720 de 2001, 1437 de 2011 y 1523 de 2012; los Decretos 3398/1965, 606/1967, 1463/1970, 2341/1971, 2068/1984, 1081/2015, 2087/2017; la Resolución 000292 de 2024; la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-155/2003, C-228/2010, C-545/1994, C-740/2003, C-776/2003, C-101/2022, T-505/1992) y del Consejo de Estado (Exp. 20506/2015); y los instrumentos internacionales aplicables.

Las fuentes secundarias están constituidas por: tratados y manuales de dogmática en derecho administrativo y tributario, artículos científicos de revistas indexadas doctrina especializada en derecho administrativo, constitucional y tributario, así como artículos publicados en revistas indexadas consultados en bases de datos como Scielo, RedALyC, Legis y Google Scholar, relacionados con la potestad reglamentaria y el voluntariado estatal.

El análisis de los datos cualitativos se desarrollará en tres etapas consecutivas, siguiendo los postulados de la investigación documental (Bernal, 2010):

1. Fase Heurística (Recopilación y depuración): Búsqueda sistemática en bases de datos jurídicas (LexBase, relatorías de las altas cortes) para seleccionar la normativa y jurisprudencia estrictamente vinculada a los ejes temáticos.

2. Fase Doxográfica (Sistematización): Clasificación de la información en los cuatro ejes analíticos definidos: (I) potestad reglamentaria y principio de legalidad; (II) naturaleza jurídica de los cobros administrativos; (III) autonomía institucional de las Juntas de Defensa Civil; y (IV) repercusiones jurídicas y sociales de la solidaridad financiera. Se elaborará una matriz de análisis jurisprudencial y normativo como herramienta de sistematización:

Tabla 1. Matriz de análisis jurisprudencial y normativo

Tabla 1

Matriz de análisis jurisprudencial y normativo.

Fuente / Norma	**Año**	**Órgano**	**Materia**	**Argumento central**	**Eje**
Sentencia C-155/2003	2003	Corte Const.	Cargas económicas sin ley	Nulidad por vicio de incompetencia	I, II
Sentencia C-228/2010	2010	Corte Const.	Legalidad tributaria	Elementos del tributo solo por el legislador	I, II
Sentencia C-776/2003	2003	Corte Const.	Reserva de ley	Absoluta; no admite delegación admin.	I
Sentencia C-101/2022	2022	Corte Const.	Concepto de tributo	Carácter coactivo = reserva de ley	I, II
Exp. 20506/2015	2015	Consejo de Estado	Cobros sin respaldo legal	Acto admin. no crea obligación pecuniaria	I, II
Dec. 1081/2015	2015	Presidencia de la República	Prohibiciones a entidades del estado.	Facilitar la compresibilidad del ordenamiento jurídico y principio de seguridad	I, II

				jurídica y prohíbe crear faltas, establecer sanciones, multas, impuestos, tasas o contribuciones.	
Resolución 000292/2024	2024	Dirección Gral. DCC	Solidaridad financiera (art. 148)	5%-10% ingresos de las Juntas	i, ii, iii, iv
Ley 720/2001	2001	Congreso	Voluntariado	Gratuidad; sin obligaciones econ. hacia el Estado	iii, iv

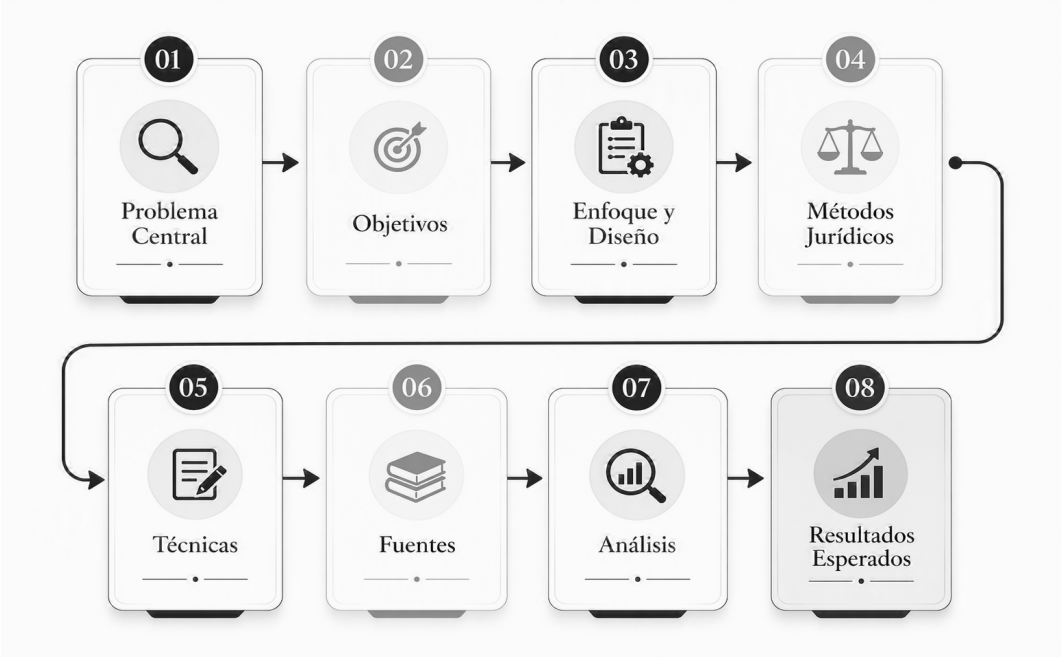
3. Fase Hermenéutica y Síntesis: Triangulación de la información normativa (lo que dice la ley), la jurisprudencia (lo que interpretan los jueces) y la doctrina (la teoría general). De esta síntesis argumentativa emergen las conclusiones que darán respuesta a la pregunta general de investigación.

5.1. Esquema Metodológico Estructural.

La lógica procesal de la investigación se resume en la siguiente progresión concatenada:

Figura 1

Esquema Metodológico estructural



Problema Central (Validez constitucional de un cobro administrativo) → Objetivos (Rastreo histórico, dogmático y sistémico) → Enfoque y Diseño (Cualitativo, documental) → Métodos Jurídicos (Histórico, dogmático, sistemático y hermenéutico) → Técnicas (Fichaje normativo y jurisprudencial) → Fuentes (Constitución, leyes, reglamentos, sentencias, doctrina) → Análisis (Triangulación y contrastación dogmática) → Resultados Esperados (Deconstrucción del acto administrativo y propuesta de solución jurídica).

5.2. Matriz de Trazabilidad Metodológica.

Tabla 2

Matriz de Trazabilidad Metodológica

Objetivo Específico	**Método Jurídico**	**Técnica de Recolección**	**Fuente de Información**	**Procedimiento de Análisis**	**Resultado Esperado**
1. Examinar el marco normativo e histórico de la Defensa Civil y sus Juntas (1965-2024).	Histórico-jurídico y Exegético.	Revisión documental estructurada.	Decretos orgánicos (3398/65, 2341/71, etc.) y Ley 720/01.	Análisis temporal; rastreo de facultades patrimoniales transferidas.	Mapa de evolución histórica que evidencie el tratamiento normativo de la autonomía financiera de las Juntas.
2. Identificar el alcance y límites de la potestad reguladora de la Dirección General frente a entes privados.	Sistemático.	Análisis normativo y jurisprudencial.	Ley 1437/11, Decreto 1081/15, Sentencias del Consejo de Estado (Exp. 20506).	Contrastación lógico-jurídica entre las facultades del reglamento interno vs. estatuto general del ejecutivo.	Determinación del límite fronterizo entre facultad de supervisión y subordinación patrimonial.
3. Analizar dogmáticamente la "solidaridad financiera" frente al principio	Dogmático-jurídico.	Análisis jurisprudencial y	Constitución Política (Art. 338), Sentencias C-776/03, C-	Subsunción de los elementos fácticos del Art. 148 (Resolución	Conclusión jurídica sobre la verdadera naturaleza material de la

de legalidad tributaria (Art. 338).		doctrinal.	101/22; doctrina tributaria.	292) en los elementos estructurales del tributo (hecho generador, tarifa, etc.).	carga (impuesto/tasa/contribución velada).
4. Establecer los conflictos de autonomía de las Juntas y las consecuencias jurídicas (nulidad/inconstitucionalidad).	Hermenéutico y Crítico.	Análisis integrador.	Jurisprudencia constitucional sobre derecho de asociación (Art. 38) y autonomía corporativa.	Inferencia deductiva para conectar la ilegalidad de la figura con el mecanismo idóneo de control jurisdiccional	Identificación formal de los vicios del acto administrativo (incompetencia, falsa motivación) y sus remedios.

6. Desarrollo y análisis crítico

El análisis que sigue cruza el marco teórico, normativo y jurisprudencial desarrollado en los capítulos precedentes para responder de manera directa a las preguntas de investigación, frente a un potencial acto estatal susceptible de afectar derechos de los particulares.

6.1. La denominación como operación jurídica: desnudando la naturaleza real de la figura.

La denominada "solidaridad financiera" evoca el principio constitucional del artículo 1 de la Carta Magna, sugiriendo que la obligación de las Juntas emana de un deber de colaboración voluntaria y que acorde al al numeral 2 del artículo 95. que en los deberes de los ciudadanos se consagra: 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;. Sin embargo, un examen riguroso revela que esta denominación es técnicamente engañosa. La "solidaridad financiera" establecida por la Defensa Civil no es voluntaria: su incumplimiento acarrea la cancelación de la personería jurídica de la Junta (Resolución 000292 de 2024, art. 133, num. 9), que es la sanción de mayor gravedad prevista en el reglamento. Una obligación cuyo incumplimiento da lugar a consecuencias coercitivas significativas y tan severas no puede entenderse como expresión de solidaridad —que por definición es espontánea y no coaccionada— sino como una prestación patrimonial de carácter público impuesta unilateralmente por la administración. Esta calificación es precisamente la que la doctrina y la jurisprudencia utilizan para definir el tributo (García Novoa, 2012; Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 2022).

La apelación a denominaciones con carga valorativa positiva para disfrazar el ejercicio del poder de imposición es un fenómeno documentado en el derecho tributario comparado

(Herrera Molina, 2004). En el caso examinado, la operación denominativa tiene una consecuencia jurídica precisa: al calificar la obligación como solidaridad y no como tributo, la Dirección General pretende sustraerla del control constitucional que el artículo 338 impone a las prestaciones de carácter público. Esta pretensión es incompatible con el orden constitucional y se hace insostenible: la Sentencia C-101 de 2022 estableció que el carácter coactivo de una prestación patrimonial pública, constituye el criterio determinante para su sometimiento al principio de reserva de ley, con independencia de su denominación formal.

6.2. Ausencia de habilitación legal: el vicio fundamental

El examen de la cadena normativa que regula la Defensa Civil —Ley 48 de 1968, Ley 1523 de 2012, Decreto-ley 2341 de 1971, Decreto 2068 de 1984 y Decreto 2087 de 2017— no se encuentra disposición normativa que otorgue habilitación a la Dirección General para imponer a las Juntas la obligación de transferir un porcentaje de sus ingresos. Este vacío tiene dos dimensiones.

La primera es la ausencia de habilitación constitucional específica. El artículo 338 de la Constitución reserva al Congreso —y excepcionalmente a las Asambleas Departamentales y Concejos municipales y distritales— la potestad de imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La Dirección General de la Defensa Civil es un establecimiento público del orden nacional que carece de potestad tributaria. La potestad reglamentaria que los decretos orgánicos le confieren al director general —incluyendo la de expedir estatutos y reglamentos internos— es una potestad instrumental de ejecución de leyes existentes, no una habilitación para crear obligaciones pecuniarias nuevas (Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2010).

La segunda es la ausencia de ley habilitante específica. Podría argumentarse que la amplia potestad reguladora de la Dirección General sobre las Juntas le otorga implícitamente competencia para definir sus condiciones económicas. Este argumento es constitucionalmente insostenible por dos razones: primero, las competencias de los órganos estatales son taxativas y no admiten interpretación extensiva (Constitución Política de Colombia, arts. 6 y 121); la facultad de regular no incluye la de imponer contribuciones sin ley previa. Segundo, la cancelación de la personería como sanción por incumplimiento eleva la gravedad de la obligación al nivel de una carga jurídica fundamental para la existencia de la Junta, lo que hace aún más exigente la necesidad de habilitación legal expresa (Consejo de Estado, Exp. 20506/2015). Esta ausencia configura un vicio de incompetencia que da lugar a la nulidad del acto (Ley 1437 de 2011, art. 137, num. 1).

Al contrario, el Decreto reglamentario 1081 de 2015 de la Presidencia de la República en Colombia. tácitamente prohíbe crear faltas, sanciones, multas, impuestos, tasas o contribuciones a las entidades del ejecutivo, lo cual la Defensa Civil colombiana incumple taxativamente, al aplicar de manera inadecuada el denominado principio de “solidaridad financiera” a las Juntas de Defensa Civil.

6.3. Naturaleza jurídica de la solidaridad financiera: la exacción administrativa

El análisis precedente permite concluir que la denominada “solidaridad financiera” no corresponde a ninguna de las categorías tributarias reconocidas por el ordenamiento colombiano. No configura un impuesto, en la medida en que no recae sobre una manifestación general de capacidad económica, ni se aplica sobre un conjunto genérico de contribuyentes definido por la ley, sino que se dirige exclusivamente sobre las Juntas de Defensa Civil en razón de su

pertenencia al sistema de voluntariado. No es una tasa, porque no existe relación directa, proporcional, ni verificable entre el costo del servicio que la Dirección General presta a las Juntas y el monto exigido al basarse solo en ingresos, se cobraba "sin consideración al valor real de los bienes o servicios institucionales utilizados" (C-218 de 2015), convirtiendo una tasa en un impuesto disfrazado. Y no es una contribución parafiscal en sentido constitucional, porque esta no fue creada por el Congreso, las Asambleas Departamentales, ni los Concejos municipales y distritales (Constitución Política de Colombia, art. 338; Sentencia C-545 de 1994).

Materialmente, la “solidaridad financiera” (Defensa Civil Colombiana, 2024) constituye una exacción administrativa: una carga económica obligatoria impuesta unilateralmente por una entidad pública a personas jurídicas privadas mediante acto administrativo de carácter reglamentario, carente de respaldo en norma alguna con fuerza de ley. Por ello la figura es intrínsecamente inconstitucional en el ordenamiento colombiano porque el artículo 338 de la Carta magna no deja espacio para cargas económicas de carácter público que no sean emanadas de la autoridad correspondiente. El hecho de que el cincuenta (50%) por ciento de los recursos consignados se revierta al fortalecimiento operativo de la Junta de Defensa Civil aportante no desvirtúa esta conclusión: la destinación de los recursos no subsana el vicio de origen, Consistente en la falta de habilitación legal.

6.4. Impacto sobre la autonomía de las Juntas y el modelo constitucional del voluntariado

La imposición de la “solidaridad financiera” afecta el modelo constitucional de participación ciudadana en la gestión del riesgo. Las Juntas son personas jurídicas de derecho privado: los recursos que obtienen mediante contratos y convenios pertenecen a la persona jurídica, no a la Dirección General, y su administración está sujeta al régimen de las entidades

sin ánimo de lucro. La exigencia de transferir entre el cinco (5%) y el diez (10%) por ciento de estos ingresos bajo amenaza de extinción de la personería jurídica implica una injerencia directa en el patrimonio de una persona jurídica privada carente de habilitación legal, que además contradice el literal e, del artículo 5 de la Ley 720 de 2001, el cual establece un principio clave del voluntariado: la autonomía frente a los poderes públicos y económicos.

Desde una perspectiva de equidad institucional, la situación es particularmente problemática. Los voluntarios que integran las Juntas donan su tiempo y trabajo sin remuneración, asumiendo además las responsabilidades administrativas y legales que implica la dirección de una organización con personería jurídica, lo que implica no solo una carga voluntaria orientada al interés social, si no una carga obligatoria con sanciones legales, administrativas y penales derivadas del ejercicio de la representación legal de una organización de voluntariado de la Defensa Civil Colombiana. En este contexto la denominada "solidaridad financiera" introduce una carga adicional: consistente en entregar a la entidad pública una fracción de los recursos que los mismos voluntarios gestionaron. Esta doble carga —de trabajo y de dinero— no tiene precedente en el ordenamiento colombiano sobre voluntariado, y contradice el principio de que el Estado debe promover el voluntariado, no grabarlo.

El argumento del artículo 148 de la resolución 000292 de 2024, en el que las Juntas se benefician del nombre institucional y de los bienes de la Defensa Civil para obtener contratos, y que por ello deben contribuir al sostenimiento de la estructura nacional, tiene lógica económica contraria a las labores humanitarias, de gestión del riesgo y de voluntariado. Y aun si la lógica económica fuera válida, no suple la exigencia constitucional de ley formal preexistente.

Desde la perspectiva del derecho público, el Estado —y en general cualquier entidad estatal— como se ha evidenciado en esta investigación no puede establecer cobros, tarifas o

contraprestaciones por el uso de bienes públicos sin una reglamentación previa, expresa y jurídicamente válida que defina su naturaleza, hecho generador, base de cálculo y destinación. (Constitución Política de Colombia, art. 338). La ausencia de este marco normativo específico impide que tales cobros puedan configurarse legítimamente, en la medida que ello vulneraría los principios de legalidad, reserva de ley y seguridad jurídica que rigen la actuación administrativa. En este sentido, no resulta suficiente la mera invocación del uso de bienes institucionales como fundamento para imponer cargas económicas, si estas no se encuentran debidamente estructuradas y previstas en el ordenamiento jurídico.

Esta limitación adquiere mayor relevancia cuando se trata de organizaciones que, como las Juntas de Defensa Civil, no persiguen fines lucrativos y, por el contrario, contribuyen de manera directa al cumplimiento de funciones misionales del Estado. La imposición de cargas económicas sin un sustento normativo claro no sólo desborda las competencias de la administración, sino que también desconoce el principio de colaboración armónica, al trasladarles responsabilidades financieras que corresponden a las entidades públicas (Constitución Política de Colombia, art. 113). En consecuencia, cualquier esquema de compensación por uso de bienes estatales debe tener regulación estricta y no puede convertirse en un mecanismo indirecto de financiación institucional a costa de actores que ya aportan valor público mediante su labor.

6.5. Propuestas de reforma constitucionalmente válidas

El análisis no tiene por objeto desconocer la necesidad de financiación de la estructura nacional de la Defensa Civil, sino contribuir a identificar el camino constitucionalmente válido para su satisfacción. En este sentido se proponen cuatro alternativas:

Primera: habilitación legislativa expresa. El Congreso podría expedir una ley que autorice a la Defensa Civil para establecer una contribución a cargo de las Juntas de Defensa Civil, dado que representan la ejecución de actividades misionales del estado, podrían ser financiadas directamente por el mismo. No siendo a las juntas de Defensa Civil, sino a través de un impuesto o tasa, donde se definan directamente todos los elementos del tributo (sujeto activo, pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa) puedan financiarse estas labores. Esta solución respetaría el artículo 338 de la Carta y permitiría diseñar una carga equitativa y proporcional y liberaría de una carga administrativa y tributaria a las organizaciones de voluntariado en gestión del riesgo. Pues en el caso de los cuerpos de bomberos voluntarios, son ellos los que reciben una contribución por la denominada sobretasa bomberil. (Ley 1575 de 2012).

Segunda: convenios de colaboración con cláusula de contraprestación. La Dirección General podría celebrar con cada Junta de Defensa Civil un convenio que establezca condiciones recíprocas: la entidad aporta bienes, capacitación y respaldo institucional, y la Junta retribuye mediante una contribución acordada y proporcional al valor recibido, en servicios comunitarios de gestión integral del riesgo. Este modelo respeta la autonomía privada de las Juntas de Defensa Civil y elimina el carácter coactivo unilateral de la figura actualmente vigente. Pese a que el voluntariado, cumple la función que no puede desarrollar plenamente el estado, desde su dirección general de Defensa civil, sin el concurso del voluntariado.

Tercera: Financiación directa desde el presupuesto general. El fortalecimiento del sistema de voluntariado debe financiarse con recursos del presupuesto de la Nacional, en atención a la naturaleza de la Defensa Civil como establecimiento público y la misionalidad de sus organizaciones. En este sentido corresponde al Estado garantizar la capacidad operativa del sistema de gestión del riesgo, no las organizaciones comunitarias que colaboran en su cumplimiento, bajo el principio de seguridad jurídica y confianza legítima, conforme a los cuales las actuaciones estatales deben ser coherentes, previsibles y respetuosas de las situaciones jurídicas consolidadas. (Corte Constitucional, Sentencia T-505 de 1992).

Cuarta: acción de nulidad ante el Consejo de Estado. Sin perjuicio de las reformas previamente expuestas, las Juntas de Defensa Civil pueden acudir a la acción de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA con el fin de solicitar la declaratoria de nulidad del artículo 148 y del numeral 9 del artículo 133 de la Resolución 000292 de 2024, por la presunta vulneración de los artículos 338, 121 y 6 de la Constitución Política. Esta acción puede ser ejercida por cualquier persona que acredite un interés en la legalidad del ordenamiento jurídico.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1. Conclusiones

Conclusión 1. El marco normativo no contempla la solidaridad financiera como obligación legal.

El examen sistemático del marco normativo —desde el Decreto 3398 de 1965 hasta la Resolución 000292 de 2024— revela que ninguna norma con fuerza de ley ha establecido ni autorizado la obligación de las Juntas de Defensa Civil de transferir un porcentaje de sus ingresos a la Dirección General. La Ley 48 de 1968, la Ley 1523 de 2012, el Decreto-ley 2341 de 1971, el Decreto 2068 de 1984 y el Decreto 2087 de 2017 otorgan amplias facultades de dirección y control sobre las Juntas, pero ninguna incluye la potestad de imponer cargas económicas obligatorias. La "solidaridad financiera" es una creación exclusiva de un acto administrativo de nivel reglamentario que carece de respaldo legal. Al contrario, desde el análisis del decreto 1081 de 2015, este tipo de apropiaciones, están prohibidas en entidades del ejecutivo.

Conclusión 2. La Dirección General no tiene habilitación constitucional ni legal suficiente.

El artículo 338 de la Constitución Política reserva al Congreso de la República, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales o distritales la potestad de crear contribuciones fiscales y parafiscales, reserva que no admite delegación a autoridades administrativas. En este marco la potestad reglamentaria conferida a la Dirección General se limita a la ejecución de las leyes existentes, son que pueda extenderse para crear obligaciones pecuniarias nuevas no previstas por el legislador. El artículo 148 de la Resolución 000292 de 2024 excede el marco competencial de la Dirección General y se encuentra viciado de nulidad

por falta de competencia, conforme al artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo del CPACA.

Conclusión 3 — La "solidaridad financiera" es una exacción administrativa inconstitucional.

La denominada "solidaridad financiera" no se encuadra en ninguna de las categorías tributarias reconocidas del ordenamiento jurídico colombiano —impuesto, tasa o contribución parafiscal—. Desde una perspectiva material, se configura como una exacción administrativa: esto es una prestación patrimonial de carácter público, impuesta coactivamente por una entidad pública a personas jurídicas privadas, mediante acto administrativo de inferior jerarquía, sin sustento en una norma con fuerza de ley. En consecuencia, dicha figura desconoce el artículo 338 de la Carta —que exige ley formal para la creación de toda carga pública— así como los artículos 6 y 121 superiores, que prohíben a los servidores públicos actuar fuera de las competencias legales o ejercer competencias no atribuidas en el ordenamiento jurídico.

Conclusión 4 — La obligación vulnera la autonomía de las Juntas y contradice la Ley 720 de 2001.

La "solidaridad financiera" genera una tensión normativa irresoluble, dentro del marco normativo vigente, entre la obligación de transferencia de recursos económicos y la autonomía de las Juntas de Defensa Civil como personas jurídicas de derecho privado. En efecto las Juntas de Defensa Civil gozan de autonomía en la administración de sus recursos, y su autonomía patrimonial sólo puede ser limitada por ley formal. La imposición de una carga económica mediante reglamento desconoce esta garantía y supone una subordinación jurídica no prevista en el ordenamiento. Adicionalmente esta obligación resulta incompatible con el artículo 5 de la Ley

720 de 2001, que establece un principio clave del voluntariado: la autonomía frente a los poderes públicos y económicos.

Conclusión general.

La imposición, por parte de la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana, de la obligación a las Juntas de Defensa Civil de transferir un porcentaje de sus ingresos por concepto de "solidaridad financiera", en el marco de la Resolución 000292 de 2024, no se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano. Esta figura carece de habilitación legal, viola el principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria, desconoce la autonomía de las personas jurídicas de derecho privado y contradice la legislación sobre las organizaciones de voluntariado. Es una figura jurídicamente inválida que puede y debe ser objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en particular ante el Consejo de Estado.

7.2. Recomendaciones

Para el Congreso de la República.

Se recomienda la expedición de un estatuto integral del voluntariado en gestión del riesgo que regule de manera sistemática el régimen jurídico de las Juntas de Defensa Civil, así como los mecanismos constitucionalmente válidos de financiación compartida. Cualquier contribución a cargo de las Juntas debe ser establecida por ley formal, con la definición directa de los elementos estructurales del tributo, conforme al artículo 338 de la Constitución. Igualmente, se recomienda fortalecer la financiación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante asignaciones presupuestales directas que permitan a la Defensa Civil y sus organizaciones cumplir su misión institucional sin trasladar cargas financieras a las organizaciones de voluntariado.

Para la Dirección General de la Defensa Civil Colombiana

Se recomienda revisar de manera urgente el artículo 148 y el numeral 9 del artículo 133 de la Resolución 000292 de 2024, suspender la aplicación de la denominada “solidaridad financiera” mientras se tramita la correspondiente habilitación legal, y diseñar un modelo de convenios de colaboración con las Juntas de Defensa Civil que establezca condiciones recíprocas, proporcionales a justadas al marco institucional, eliminando el carácter coactivo unilateral de la figura actualmente prevista.

Para las Juntas de Defensa Civil

Se recomienda ejercer la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en particular ante el Consejo de Estado contra el artículo 148 y el numeral 9 del artículo 133 de la Resolución 000292 de 2024, acción que no requiere acreditación de perjuicio

individual para su procedencia. Así mismo se sugiere articular posiciones a través de instancias representativas con el fin de impulsar la reforma legislativa correspondiente y necesaria y garantizar que cualquier mecanismo de financiación compartida que se llegue a adoptar respete la autonomía de las organizaciones de voluntariado y se ajuste plenamente al marco constitucional.

Para la academia y futuros investigadores

Se recomienda profundizar en el estudio de las cargas económicas que los establecimientos públicos imponen a personas jurídicas privadas que colaboran funcionalmente con sus actividades, identificando si existen patrones análogos de extralimitación reglamentaria en otras entidades del Estado. Asimismo, se recomienda desarrollar estudios de derecho comparado sobre los modelos de financiación del voluntariado en gestión del riesgo en Colombia y en América Latina, con el propósito de identificar buenas prácticas que puedan ser adoptadas sin vulnerar el principio de reserva de ley. Finalmente se plantea analizar la viabilidad jurídica de establecer obligaciones legales, con responsabilidad fiscal y penal al voluntariado, al asumir una obligación de constituirse como personas jurídicas.

Referencias

Normativa

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional Art. 6, 338, 116,121,189.

Congreso de Colombia. (1968, 16 de diciembre). Ley 48 de 1968. Por la cual se adopta como legislación permanente el Decreto Legislativo 3398 de 1965, se adiciona y modifica, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 32.679. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1606646

Congreso de Colombia. (2001, 24 de diciembre). Ley 720 de 2001. Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. Diario Oficial No. 44.661 del 29 de diciembre de 2001. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667125

Congreso de Colombia. (2011, 18 de enero). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117

Congreso de Colombia. (2012, 24 de abril). Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Diario Oficial No. 48.411. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680977

Congreso de Colombia. (2012, 21 de agosto). Ley 1575 de 2012. Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia. Diario Oficial No. 48.530. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1682565

Colombia. Presidencia de la República. (1965, 24 de diciembre). Decreto 3398 de 1965. Por el cual se organiza la defensa nacional. Diario Oficial No. 31.842. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30036380

Colombia. Presidencia de la República. (1967, 4 de abril). Decreto 606 de 1967. Por el cual se organiza la Defensa Civil. Diario Oficial No. 32.209. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1125418

Colombia. Presidencia de la República. (1970, 28 de septiembre). Decreto 1463 de 1970. Por el cual se reorganiza la Defensa Civil. Diario Oficial No. 33.188. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1302830

Colombia. Presidencia de la República. (1971, 2 de diciembre). Decreto 2341 de 1971. Por el cual se reorganiza la Defensa Civil Colombiana. Diario Oficial No. 33.472. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1468337

Colombia. Presidencia de la República. (1984, 24 de agosto). Decreto 2068 de 1984. Por el cual se modifica el Decreto 2341 de 1971. Diario Oficial No. 36.705. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1388077

Colombia. Presidencia de la República. (2015, 26 de mayo). Decreto 1081 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. Diario Oficial No. 49.523. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019935

Colombia. Presidencia de la República. (2017, 13 de diciembre). Decreto 2087 de 2017. Por el cual se modifica la estructura de la Defensa Civil Colombiana. Diario Oficial No. 50.447. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30033962

Defensa Civil Colombiana. (2010, 10 de mayo). Resolución 246 de 2010. Por la cual se aprueba el Reglamento de Voluntarios y Organizaciones de Defensa Civil. Dirección General. Defensa Civil Colombiana – Reglamento del Voluntariado

Defensa Civil Colombiana. (2024, 28 de junio). *Resolución 000292 de 2024. Por la cual se aprueba el Reglamento del Voluntario y Organizaciones de Defensa Civil y se derogan unas resoluciones*.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I). (8 de junio de 1977). Art 61. Comité Internacional de la Cruz Roja.

Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. (1966, 16 de diciembre). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

Organización de los Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia. (1992, 28 de agosto). Sentencia T-505 de 1992 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-505-92.htm

Corte Constitucional de Colombia. (1994, 1 de diciembre). *Sentencia C-545 de 1994* (M. P. Fabio Morón Díaz). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-545-94.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 25 de febrero). Sentencia C-155 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-155-03.htm

Corte Constitucional de Colombia. (1996, 16 de octubre). Sentencia C-534 de 1996 (M. P. Fabio Morón Díaz). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-534-96.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 28 de agosto). Sentencia C-740 de 2003 (M. P. Jaime Córdoba Triviño). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-740-03.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 9 de septiembre). Sentencia C-776 de 2003 (Exp. D-4493, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-776-03.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2010, 24 de marzo). Sentencia C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-228-10.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2022, 24 de marzo). Sentencia C-101 de 2022 (M. P. Diana Fajardo Rivera). https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-101-22.htm

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2015, 23 de abril). Sentencia, Exp. 20506 (C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas). https://jurisprudencia.consejodeestado.gov.co/

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 28 de enero). Sentencia C-041 de 2003 (M. P. Jaime Córdoba Triviño). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-041-03.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 22 de abril). Sentencia C-218 de 2015 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-218-15.htm

Doctrina jurídica

Bernal Torres, C. A. (2010). Metodología de la investigación: Administración, economía, humanidades y ciencias sociales (3.ª ed.). Pearson Educación.

Bushnell, D. (2007). Colombia: Una nación a pesar de sí misma (16.ª ed.). Planeta.

Dworkin, R. (1986). Law's empire. Harvard University Press.

Durkheim, É. (2001). La división del trabajo social (C. G. Posada, Trad.). Akal. (Obra original publicada en 1893).

Gadamer, H.-G. (1977). Verdad y método (A. Agud Aparicio & R. de Agapito, Trads.). Sígueme. (Obra original publicada en 1960).

García Novoa, C. (2012). El concepto de tributo. Marcial Pons.

García Villegas, M. (2014). La eficacia simbólica del derecho: sociología política del campo jurídico en América Latina (2.ª ed.). Debate.

Hernández, C. (2021). Autonomía y control estatal en organizaciones civiles con funciones públicas en Colombia. Vniversitas, 70(142), 1–35.

Herrera Molina, P. M. (2004). Derecho tributario ambiental: La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario. Ministerio de Medio Ambiente & Marcial Pons.

Macías M., J. M. (2022). "Neo Colonialidad" y gestión del riesgo de desastres en América Latina. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER), 6(1), 9–24.

Martínez, F. (2020). El principio de legalidad tributaria en entidades públicas descentralizadas. Revista de Derecho Fiscal, 17, 45–72.

Martínez Miguélez, M. (2004). Ciencia y arte en la metodología cualitativa. Trillas.

Palacio Hincapié, J. Á. (2019). Derecho procesal administrativo (10.ª ed.). Librería Jurídica Sánchez.

Rodríguez Rodríguez, L. (2017). Derecho administrativo general y colombiano (20.ª ed.). Temis.

Rojas, J. (2016). Los límites de la potestad reglamentaria en entidades descentralizadas del Estado colombiano. Revista Estudios de Derecho, 73(161), 215–243.

Sabino, C. A. (2014). El proceso de investigación. Episteme.

Santofimio Gamboa, J. O. (2003). Tratado de derecho administrativo (3.ª ed., Vol. II). Universidad Externado de Colombia.

Witker Velásquez, J. A. (2011). La investigación jurídica: Bases para las tesis de grado en Derecho (2.ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Younes Moreno, D. (2016). Derecho constitucional colombiano (14.ª ed.). Legis.