

Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de abril de dos mil veintidós (2022)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD SIMPLE
Radicado	13001-23-33-000-2016-00898-00
Accionante	VEEDURÍA CIUDANÍA QUINTA VENTANA
Accionada	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR
Tema	<i>Nulidad de ordenanza que regula aspectos del régimen sustancial, procedimental y sancionatorio de los tributos departamentales y de los monopolios rentísticos en el Departamento de Bolívar.</i>
Magistrada Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso presentado por VEEDURÍA CIUDANÍA QUINTA VENTANA, contra el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

III. ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA¹.

3.1.1. Pretensiones²

PRIMERA. – Que se declare la nulidad absoluta de los 81 y 82 de la Ordenanza 11 de 2006, por la cual se regulan aspectos del régimen sustancial, procedimental y sancionatorio de los tributos departamentales y de los monopolios rentísticos en el Departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones; así como los artículos 8 al 13 de la Ordenanza No. 17 de 2011 que modifica el Estatuto Tributario del Departamento de Bolívar, por medio de la cual la Asamblea Departamental de Bolívar, estableció, en la jurisdicción del Departamento de Bolívar, la tasa contributiva de contaminación vehicular de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 812 de 2003.

3.1.2 Hechos³.

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

¹ Folios 1-12 cdno 1

² Folios 1 cdno 1

³ Folios 1-3 cdno 1

La parte actora, sostiene que, mediante los artículos del 8 al 13 de la Ordenanza N° 17 de 2011, la Asamblea Departamental de Bolívar, desarrolló los artículos 81 y 82 de la Ordenanza 11 de 2006, estableciendo como fundamento legal lo plasmado en el artículo 112 de la Ley 812 de 2003.

Que, el artículo 9 de la Ordenanza 17 de 2011 dispone que, son responsables del pago de la tasa contributiva de contaminación vehicular, todas las personas naturales y jurídicas propietaria o poseedoras de los vehículos automotores públicos y privados actualmente registrados y los que a futuro se registren en todas las oficinas de tránsito ubicadas en la jurisdicción del Departamento de Bolívar.

En la exposición de motivos presentada por el señor Gobernador a la Asamblea Departamental, para efectos de la aprobación de la Ordenanza 11 de 2006, no se mencionó ningún fundamento de derecho que justificara la adopción de ese gravamen. Por otro lado, en la exposición de motivos de la Ordenanza 17 de 2011, solo se citan normas generales de la Constitución Política, pero no se dice nada de la Ley 812 de 2003.

Afirma, que el artículo 276 de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011, derogó el artículo 112 de la Ley 812 de 2003, sin embargo, la Ordenanza 17 de 2011 fue emitida el 31 de julio de 2011, es decir, con posterioridad a la derogatoria del artículo que permitía el cobro del impuesto a la contaminación vehicular, sin embargo, hasta la fecha de presentación de esta demanda la Gobernación de Bolívar sigue cobrando el mencionado impuesto, tal como se indicó en la respuesta al derecho de petición presentado el 19 de abril de 2016 por el Representante Legal de la VEEDURÍA CIUDADANA QUINTA VENTANA. Dicha respuesta fue emitida el 21 de abril de 2016.

3.1.3. Normas violadas y concepto de violación.

La parte demandante señaló como normas violadas las siguientes:

- Artículo 300 ordinal 4º. de la Constitución Nacional.
- Artículo 150 numeral 12 de la Constitución Nacional.
- Artículo 338 de la Constitución Nacional
- Artículo 1º. De la Constitución Nacional.
- Artículo 287 ordinal 3º. Constitución Nacional.
- Ley 1450 de 2011

Como concepto de violación indicó lo siguiente:

Alega que la ordenanza acusada la asamblea desconoció el principio de legalidad de los tributos, porque creó una contribución sin fundamento, ni competencia legal para ello.

Sostiene, con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que la facultad creadora de los tributos está atribuida al Congreso, y que, a partir del establecimiento legal del impuesto, es que los entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquella no los hubiere fijado directamente. Explica que, esta conclusión es aplicable a cualquier tipo de tributo, llámese impuesto, tasa o contribución, respetando, naturalmente, las especificidades que para cada uno de ellos ha dispuesto la Constitución Política.

Con base en la premisa anterior, se tiene entonces que para que los órganos de representación popular de las entidades territoriales puedan regular sus fuentes tributarias endógenas debe existir una ley que (i) faculte a dichos entes para la imposición del impuesto territorial correspondiente: v (ii) determine los lineamientos generales que deben tener en cuenta dichos órganos de representación, para la determinación de los elementos esenciales y específicos del tributo. De esta manera se preserva la competencia del legislador para fiar la política fiscal y tributaria y a su vez resulta garantizada la vigencia del grado de autonomía que la Constitución confiere en materia fiscal a las entidades territoriales. Una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo de manejarlo y utilizarlo en obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales.

Afirma que, existe falsa motivación del acto, argumentando que la tasa enunciada no existe en el ordenamiento legal, sin embargo, en los actos demandados la Asamblea se atribuye facultades habilitantes para la creación con base en el Decreto 1222 de 1986, la Ley 788 de 2002, artículo 300 numeral 4 de la C.P; pero, no tiene en cuenta que ninguna de estas normas contiene la voluntad del Legislador en el sentido de haber creado la tasa de contaminación vehicular.

Además, en la Ordenanza 17 de 2011, en su artículo 8, dice que la base legal de la tasa de contaminación vehicular está en el artículo 112 de la Ley 812 de 2003; norma que, como ya se expuso, había sido derogada para la fecha en la que se expidió la ordenanza acusada.

3.2. ACTUACIÓN PROCESAL DE PRIMERA INSTANCIA

- La demanda en comento fue repartida el 14 de junio de 2016, correspondiéndole su conocimiento al Juez Catorce Administrativo del Circuito e Cartagena (fl. 79); y, con auto del 12 de septiembre de 2016 se

remitió por competencia a esta Corporación (fl. 81) correspondiéndole el conocimiento al Despacho 006 (fl. 85).

- El 8 de febrero de 2017 se dictó auto inadmitiendo la demanda (fl. 90), y, como quiera que no se corrigieron los yerros enunciados, el 2 de febrero de 2018 se citó a la Sala para decretar el rechazo de la misma, sin embargo, la ponencia fue derrotada por la Sala mayoritaria según consta en acta de la fecha (fl. 93).
- El 12 de febrero de 2018 se admitió la demanda (fl. 95), la notificación al demandado se surtió el 22 de mayo de 2019 (fl. 102-105); el Departamento de Bolívar dio respuesta el 3 de septiembre de 2019 (fl. 111-113). El 5 de marzo de 2020 se celebró la audiencia inicial, en la que se decretó como prueba la obtención del expediente administrativo que dieron lugar a los actos acusados (fl. 137-140). El 24 de noviembre de 2020 se corrió traslado para alegar de conclusión.

3.3 CONTESTACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR⁴

Esta entidad dio contestación a la demanda, oponiéndose a la prosperidad de todas las pretensiones, por carencia de fundamentos fácticos y jurídicos.

En su defensa alegó que no existe falsa motivación del acto, y, para efectos de arribar a la anterior conclusión es suficiente con analizar el artículo 276 de la Ley 1450 que habla de las vigencias y derogatorias; en la cual se advierte que la Ley 812 de 2003 se mantuvo vigente hasta el 6 de agosto de 2012.

3.4. ALEGACIONES

3.6.1. Parte demandante: no presentó escrito de alegatos.

3.6.2. Parte demandada: Presentó escrito de alegatos ratificando los argumentos de defensa⁵.

3.6.3. Ministerio Público: No presentó el concepto de su competencia.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

⁴ Folios 111-113 cdno 1

⁵ Folio 176-177 cdno 1

V. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152-1 del CPACA, el Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para conocer del presente asunto en primera instancia.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO.

La Sala encuentra que, conforme al recurso de apelación interpuesto, y las pruebas traídas al plenario, el problema jurídico se concreta en determinar lo siguiente:

¿Es doble declarar lo nulidad de los artículos 81 y 82 de lo Ordenanza N° 011 de 2006 y los artículos 8 al 13 de lo Ordenanza N° 017 de 2011, por medio de los cuales se regula lo tasa de contribución de contaminación vehicular en la jurisdicción del Departamento de Bolívar, teniendo en cuenta que el artículo 112 de lo Ley de 812 de 2003, el cual sirvió de base para la creación de la tasa, fue derogado?

5.3. TESIS DE LA SALA

La Sala accederá a las pretensiones de la demanda, y procederá a declarar el decaimiento de los artículos 81 y 82 de lo Ordenanza N° 011 de 2006 y la nulidad de los artículos 8 al 13 de lo Ordenanza N° 017 de 2011, por medio de los cuales se regula la tasa de contribución de contaminación vehicular en la jurisdicción del Departamento de Bolívar, teniendo en cuenta que el artículo 112 de lo Ley de 812 de 2003, que sirvió de base para lo creación de la referida tasa, fue derogado, por lo que la entidad territorial no tenía competencias para reglamentar y cobrar dicho impuesto.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

5.4.1 Facultad impositiva de las entidades territoriales - Principio de legalidad del tributo

De acuerdo con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y, en virtud de esa autonomía, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales pueden decretar tributos y gastos locales.

El artículo 287 de la Carta, establece que «las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley». De

conformidad con esta norma, no hay discusión en cuanto a que la autonomía fiscal no es absoluta, sino que está limitada por la Constitución y la ley.

Conforme con los referidos principios, la Constitución también hizo referencia a las competencias de los Departamentos en materia tributaria, para señalar en el artículo 300-4 que corresponde a los Concejos «Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales».

El artículo 338 de la Constitución Política dispone:

«ARTICULO 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, 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.» (Subraya la Sala)

El Constituyente quiso que las entidades territoriales, en este caso los Departamentos, gozaran de autonomía en materia tributaria al interior de su jurisdicción. Para ello, se resalta que el propósito estaba encaminado a otorgarles la facultad para decretar impuestos, claro está, que previamente hayan sido creados o autorizados por el legislador, en tiempos de paz, el Congreso de la República.

Respecto al contenido y alcance del artículo 338 Constitucional, la Corte Constitucional ha dicho que⁶:

«Esta norma establece dos mandatos centrales. De un lado, ella consagra lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, **las asambleas** y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales. De otro lado, este artículo consagra **el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas.**

⁶ Sentencia C-220 de 1996, reiterada en las sentencias C- 540 de 2001, C-873 y C-538 de 2002, C-690 y C-776 de 2003.

13-001-33-33-000-2016-00898-00

La predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido.

Ahora bien, esta norma constitucional debe ser interpretada en consonancia con los artículos 287, 300 ord 4º y 313 ord 4º, que autorizan a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que la Constitución autoriza a las entidades territoriales, dentro de su autonomía, a establecer contribuciones, pero, siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario. Esto no significa, sin embargo, que el legislador tenga una absoluta discrecionalidad en la materia ya que, como ya lo ha establecido esta Corte, la autonomía territorial posee un contenido esencial que en todo caso debe ser respetado».

La Constitución consagra la autonomía fiscal de las entidades territoriales, pero en criterio de la Sala esta autonomía no es ilimitada, pues deriva de la Constitución y la Ley. Ello implica que si el congreso ha fijado los elementos del tributo, las asambleas y concejos no pueden apartarse de lo dispuesto por la Ley⁷. En ese sentido, reconociendo expresamente el marco de autonomía tributaria que la Constitución les concede a los Concejos Municipales y Distritales y a las Asambleas Departamentales, **sus atribuciones deben ejercerse de acuerdo con la Carta Política y la ley, por lo que sus disposiciones -Acuerdos y Ordenanzas- no pueden desconocer o incumplir dichas normas, por ser jerárquicamente superiores⁸.**

5.3. CASO CONCRETO

5.3.1. Hechos relevantes probados:

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- Derecho de petición presentado el 19 de abril de 2016, por el señor Jorge Eliecer Quintana Sosa, dirigido a la Secretaria de Hacienda Departamental, en el que se solicita información sobre la tasa contributiva de contaminación vehicular, contenida en la Ordenanza 17 de 2011, en cuanto a si la misma se cobra, entre otras cosas (fl. 37).
- Oficio del 21 de abril de 2016 (fl. 35-36), por medio del cual el Director Financiero de Ingresos Departamentales, dio respuesta a la petición anterior, manifestando dicha entidad aún se encuentra cobrando la Tasa Contributiva de Contaminación Vehicular; que la misma tiene como sujetos pasivos los señalados en el artículo 9 de la Ordenanza 11 de 2006 y la ordenanza modificatoria 17 de 2.011, que corresponden todas aquellas personas naturales

⁷ Sentencia del 21 de febrero de 2019, Exp. 22628, C.P. Milton Chaves García.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-037 del 26 de enero de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

13-001-33-33-000-2016-00898-00

y jurídicas propietarias o poseedoras de los vehículos automotores públicos y privados actualmente registrados y a los que a futuro se registren en todas las oficinas de tránsito ubicadas en la jurisdicción del Departamento.

Indica también que dicho emolumento se recauda directamente en las oficinas de recaudo dispuestas en sus oficinas mediante convenio suscrito con la Fiduciaria Popular, la cual se encuentra recaudando desde el inicio del cobro de la tasa (febrero de 2.012); por último, se relacionan los montos recaudados.

- Copia parcial de la Ordenanza 11 de 2006 *"Por la cual se regulan aspectos del régimen sustancial, procedimental y Sancionatorio de los Tributos Departamentales y de los monopolios rentísticos en el Departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones"*, en la cual se dispone lo siguiente (fl. 38-39), en la que se dispone lo siguiente:

"CAPITULO XI TASA POR CONTAMINACIÓN VEHICULAR

Artículo 81.- Tasa Contributiva de Contaminación Vehicular. Créase la tasa contributiva de contaminación vehicular del Departamento de Bolívar, destinada a financiar el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial rural del Departamento.

Artículo 82.- La tasa por contaminación vehicular deberá ser reglamentada por la Asamblea Departamental de Bolívar, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales".

- Ordenanza 17 de 2011 *"Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario del Departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones"*, en la cual se dispone lo siguiente (fl. 43-68), que establece:

"TASA CONTRIBUTIVA DE CONTAMINACIÓN VEHICULAR

(Desarrollo de los artículos 81 y 82 de la ordenanza 11 de 2006)

ARTÍCULO 8.- BASE LEGAL: Establézcase en la jurisdicción del departamento de Bolívar la tasa contributiva de contaminación vehicular de acuerdo a lo establecido en el artículo 112 de la Ley 812 de 2003.

ARTÍCULO 9.- SUJETOS PASIVOS. Serán responsables de pago de la tasa, todas las personas naturales y jurídicas propietarias o poseedoras de los vehículos automotores públicos y privados actualmente registrados y los que a futuro se registren en todas las oficinas de tránsito ubicadas en la jurisdicción del Departamento.

ARTÍCULO 10.- VALOR DE LA TASA, El valor de la tasa se pagará anualmente, según el modelo o antigüedad de los vehículos automotores, de la siguiente forma:

1. Para vehículos automotores públicos y privados
 - a) Vehículos con una antigüedad de más y hasta 12 años, pagaran una tasa equivalente a cinco (5) S.M.D.L.V.
 - b) Vehículos con una antigüedad de entre 6 y hasta 11 años, pagaran una tasa equivalente a cuatro (4) S.M.D.L.V.
 - c) Vehículos con una antigüedad entre 3 y hasta 5 años, pagaran una tasa equivalente a tres (3) S.M.D.L.V.

2. Para motocicletas en general

- a) Motocicletas con una antigüedad de más y hasta 8 años, pagaran una tasa equivalente a seis (6) S.M.D.L.V.*
- b) Motocicletas con una antigüedad de entre 4 y hasta 7 años, pagaran una tasa equivalente a cinco (5) S.M.D.L.V.*
- c) Motocicletas con una antigüedad entre 2 y hasta 3 años, pagaran una tasa equivalente uno (1) S.M.D.L.V.*

PARÁGRAFO: Los vehículos automotores y motocicletas que tengan una antigüedad hasta de dos (2) años no pagaran la tasa contributiva de contaminación vehicular,

ARTICULO 11.-. ADMINISTRACIÓN Y CONTROL: Con el objeto de asegurar el recaudo de la tasa, para los vehículos particulares, esta se cancelará conjuntamente con el pago del impuesto sobre vehículos automotores en los mismos plazos y en los lugares que determine la administración tributaria departamental. Para los vehículos públicos, la tasa se cancelará conjuntamente con el pago de los derechos de tránsito

PARÁGRAFO: Las entidades u oficinas de tránsito ubicadas en la jurisdicción del Departamento de Bolívar deberán transferir mensualmente el recaudo por este concepto a la tesorería general del departamento dentro de los 15 días calendarios siguientes al vencimiento de cada mes. –

ARTÍCULO 12.-. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA. Las entidades de tránsito y los funcionarios públicos, responderán solidariamente con el agente de retención o el contribuyente, las entidades de tránsito y los funcionarios públicos que omitan el cobro de la tasa aquí señalada.

ARTÍCULO 13.- DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos que se perciban por el cobro de la tasa contributiva se destinación al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial rural del Departamental".

5.3.2. Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el sub-examine se demanda la legalidad de los artículos 81 y 82 de la Ordenanza 11 de 2006, por medio de la cual se creó la Tasa Contributiva de Contaminación Vehicular; así como los artículos 8 a 13 de la Ordenanza 17 de 2011, a través de la cual se reglamentó el impuesto antes mencionado.

Conforme con los argumentos de la parte accionante, debe declararse la nulidad de estas dos disposiciones en atención a que las mismas no se encuentran soportadas en una norma de rango legal que ampare la creación de una Tasa Contributiva de Contaminación Vehicular, en las condiciones que establece la Constitución Política. Frente a este aspecto, aduce que, para la creación de la referida tasa no se tuvo como fundamento ninguna ley, mientras que para regular el impuesto se tuvo en cuenta la Ley 812/03, la cual para la fecha se encontraba derogada.

La parte demandada considera que no están llamadas a prosperar las pretensiones de los actores, puesto que de la verificación de la Ley 1450 de 2011 se advierte que, la misma extendió la vigencia del artículo 112 de la Ley

812/03 hasta agosto del año 2012, y la Ordenanza 17 de 2011 se expidió con anterioridad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso exponer que la Ley 812 de 2003, "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario", en su artículo 112 establece lo siguiente:

"Artículo 112. Recursos locales para proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte. Las entidades territoriales podrán establecer contribuciones o gravámenes destinados a financiar proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte, los derechos de tránsito en áreas restringidas o de alta congestión, cobros por estacionamiento en espacio público o en lotes de parqueo y tasa contributiva por concepto de contaminación vehicular.

Estos gravámenes o contribuciones se destinarán al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial urbana y rural de competencia de los entes territoriales. En los municipios, distritos y áreas metropolitanas donde se lleguen a definir la implantación de sistemas integrados de transporte masivo, basados en buses de alta capacidad, estos recursos se podrán destinar para este propósito".

De acuerdo con lo anterior, se tiene que, el Congreso de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales expidió la Ley 812 de 2003 a través de la cual facultó a los entes territoriales para establecer contribuciones – como la tasa contributiva por concepto de contaminación vehicular destinada a financiar programas de infraestructura vial, entre otros.

Ahora bien, conforme a lo probado en el proceso, advierte esta Judicatura que la Asamblea Departamental de Bolívar, expidió la Ordenanza 11 del 10 de agosto de 2006 (fl. 38-40) "Por la cual se regulan aspectos del régimen sustancial, procedimental y Sancionatorio de los Tributos Departamentales y de los monopolios rentísticos en el Departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones", en la cual se dispone lo siguiente:

"CAPITULO XI TASA POR CONTAMINACIÓN VEHICULAR

Artículo 81.- Tasa Contributiva de Contaminación Vehicular. Créase la tasa contributiva de contaminación vehicular del Departamento de Bolívar, destinada a financiar el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial rural del Departamento.

Artículo 82.- La tasa por contaminación vehicular deberá ser reglamentada por la Asamblea Departamental de Bolívar, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales".

Es preciso indicar que, si bien en la exposición de motivos (fl. 20) de dicha ordenanza, ni en el texto de la misma se deja sentado la norma en la cual se faculta la Asamblea para establecer este impuesto, ello no es causal suficiente para considerar que el mismo se profirió sin competencia, puesto que, lo cierto es que la tasa mencionada encuentra su respaldo en el artículo 112 de la Ley 812 de 2003; por lo que al momento de la expedición de la Ordenanza 11 de

2006, la Asamblea Departamental de Bolívar si contaba con facultades legales para crear dicha tasa, porque así lo autorizaba la ley. Otra cosa diferente, es si la podía reglamentar, cuando la ley ya había sido derogada, por las razones anteriores este cargo no prospera.

- **Estudio sobre la legalidad de la Ordenanza 17 del 31 de julio de 2011.**

La Asamblea Departamental de Bolívar, con fundamento en la Ordenanza 11 de 2006, como se vio en el acápite anterior, procedió, a expedir la **Ordenanza 17 del 31 de julio de 2011** la cual reglamenta la tasa creada en la ordenanza antes mencionada, así:

*"TASA CONTRIBUTIVA DE CONTAMINACIÓN VEHICULAR
(Desarrollo de los artículos 81 y 82 de la ordenanza 11 de 2006)*

ARTÍCULO 8.- BASE LEGAL: Establézcase en la jurisdicción del departamento de Bolívar la tasa contributiva de contaminación vehicular de acuerdo a lo establecido en el artículo 112 de la Ley 812 de 2003.

ARTÍCULO 9.-. SUJETOS PASIVOS. Serán responsables de pago de la tasa, todas las personas naturales y jurídicas propietarias o poseedoras de los vehículos automotores públicos y privados actualmente registrados y los que a futuro se registren en todas las oficinas de transito ubicadas en la jurisdicción del Departamento.

ARTÍCULO 10.- VALOR DE LA TASA, El valor de la tasa se pagará anualmente, según el modelo o antigüedad de los vehículos automotores, de la siguiente forma:

2. Para vehículos automotores públicos y privados

d) Vehículos con una antigüedad de más y hasta 12 años, pagaran una tasa equivalente a cinco (5) S.M.D.L.V.

e) Vehículos con una antigüedad de entre 6 y hasta 11 años, pagaran una tasa equivalente a cuatro (4) S.M.D.L.V.

f) Vehículos con una antigüedad entre 3 y hasta 5 años, pagaran una tasa equivalente a tres (3) S.M.D.L.V.

2. Para motocicletas en general

d) Motocicletas con una antigüedad de más y hasta 8 años, pagaran una tasa equivalente a seis (6) S.M.D.L.V.

e) Motocicletas con una antigüedad de entre 4 y hasta 7 años, pagaran una tasa equivalente a cinco (5) S.M.D.L.V.

f) Motocicletas con una antigüedad entre 2 y hasta 3 años, pagaran una tasa equivalente uno (1) S.M.D.L.V.

PARÁGRAFO: Los vehículos automotores y motocicletas que tengan una antigüedad hasta de dos (2) años no pagaran la tasa contributiva de contaminación vehicular,

ARTICULO 11.-. ADMINISTRACIÓN Y CONTROL: Con el objeto de asegurar el recaudo de la tasa, para los vehículos particulares, esta se cancelará conjuntamente con el pago del impuesto sobre vehículos automotores en los mismos plazos y en los lugares que

13-001-33-33-000-2016-00898-00

determine la administración tributaria departamental. Para los vehículos públicos, la tasa se cancelará conjuntamente con el pago de los derechos de tránsito

PARÁGRAFO: Las entidades u oficinas de tránsito ubicadas en la jurisdicción del Departamento de Bolívar deberán transferir mensualmente el recaudo por este concepto a la tesorería general del departamento dentro de los 15 días calendarios siguientes al vencimiento de cada mes. –

ARTÍCULO 12.-. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA. Las entidades de tránsito y los funcionarios públicos, responderán solidariamente con el agente de retención o el contribuyente, las entidades de tránsito y los funcionarios públicos que omitan el cobro de la tasa aquí señalada.

ARTÍCULO 13.- DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos que se perciban por el cobro de la tasa contributiva se destinación al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial rural del Departamental”.

La Asamblea Departamental en este caso, a través de la Ordenanza 17 de 2011, fijó los parámetros y autorizó al Departamento de Bolívar para la tasa por contaminación ambiental, sin embargo, no tuvo en cuenta que la Ley 812 de 2003 fue derogada por la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” norma que, en su artículo 160, dispuso que sólo continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión “el CNSSS” por “la Comisión de Regulación en Salud”, 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003.

Así las cosas, advierte esta Sala que, el 25 de julio de 2007 (fecha en la que se publicó la Ley 1151/07), el artículo 112 de la Ley 812/03 quedó derogado.

Igualmente, se tiene que, la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, expuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 90. Recursos locales para proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte. Los municipios o distritos mayores a 300.000 habitantes, podrán establecer tasas por uso de áreas de alta congestión, de alta contaminación, o de infraestructura construida para evitar congestión urbana. El Gobierno Nacional reglamentará los criterios para determinar dichas áreas.

Los recursos obtenidos por concepto de las tasas adoptadas por las mencionadas entidades territoriales, se destinarán a financiar proyectos y programas de infraestructura vial, transporte público y programas de mitigación de contaminación ambiental vehicular.

PARÁGRAFO 1º. Para efectos de cobro de tasas o peajes por uso de áreas de alta congestión o vías construidas o mejoradas para evitar congestión urbana, el sujeto pasivo de dicha obligación será el conductor y/o propietario la tarifa será fijada teniendo en cuenta el tipo de vía, el tipo de servicio del vehículo, el número de pasajeros o acompañantes y los meses y días de año y horas determinadas de uso.

PARÁGRAFO 2º. El sujeto pasivo de la tasa por contaminación será el propietario y/o conductor del vehículo y la tarifa se determinará teniendo en cuenta el tipo del vehículo, modelo, tipo de servicio y número de pasajeros".

A su turno, en el artículo 276 determina que “Con el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo, se mantienen vigentes las siguientes disposiciones de la Ley 812 de 2003 los artículos, 20, 59, 61, 64, 65, 81 y 121”. Evidenciándose con ello, que efectivamente el artículo 112 de la Ley 812/03 que facultaba a las **entidades territoriales** en general para crear una tasa contributiva por contaminación vehicular **fue derogado a partir del 25 de julio de 2007**.

En otras palabras, se reglamentó un impuesto que ya no contaba con el respaldo legal para ser cobrado, toda vez que la ley que le otorgaba potestades a las asambleas departamentales para establecer contribuciones o gravámenes destinados a financiar proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte, tales como la tasa de contaminación vehicular, ya había desaparecido del mundo jurídico.

De otro lado, se tiene que, en Oficio del 21 de abril de 2016 (fl. 35-36), expedido por el Director Financiero de Ingresos Departamentales, en virtud del derecho de petición presentado por el señor Jorge Eliecer Quintana Sosa, se manifiesta que, en el Departamento de Bolívar sí se está cobrando la Tasa Contributiva de Contaminación Vehicular; que la misma tiene como sujetos pasivos los señalados en el artículo 9 de la Ordenanza 11 de 2006 y la ordenanza modificatoria 17 de 2.011, que corresponden todas aquellas personas naturales y jurídicas propietarias o poseedoras de los vehículos automotores públicos y privados actualmente registrados y a los que a futuro se registren en todas las oficinas de tránsito ubicadas en la jurisdicción del Departamento. Indica también que dicho emolumento se recauda directamente en las oficinas de recaudo dispuestas en sus oficinas mediante convenio suscrito con **la Fiduciaria Popular, la cual se encuentra recaudando desde el inicio del cobro de la tasa (febrero de 2.012).**

En consecuencia, considera esta Corporación que sí es procedente declarar la nulidad de la Ordenanza 17 del 31 de julio de 2011, puesto que se expidió con fundamento en una norma derogada, cuando la Asamblea Departamental ya no tenía competencias para ello.

De lo expuesto se infiere que, efectivamente el Departamento de Bolívar en la actualidad, se encuentra cobrando un impuesto que no tiene sustento en la Ley, como quiera que, la autorización para establecer dicho tributo fue derogado con la Ley 1151/07, por lo tanto, la Asamblea Departamental no podía, en el año 2011, ocuparse de reglamentar y, a partir de ese momento cobrar, un impuesto que ya no contaba con fundamentos jurídicos.

5.4. De la condena en costa.

Conforme con lo estipulado en el art. 188 del CPACA, y los art. 365 y 366 del CGP., esta Corporación se abstendrá de condenar en costas como quiera que el asunto ventilado en esta oportunidad es de interés público.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA:

PRIMERO: NO DECLARAR la nulidad de los artículos 81 y 82 de la Ordenanza 11 de 2006, conforme se expone a lo expuesto en esta sentencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 8 a 13 de la Ordenanza 17 del 31 de julio de 2011, por las razones expuestas en este proveído.

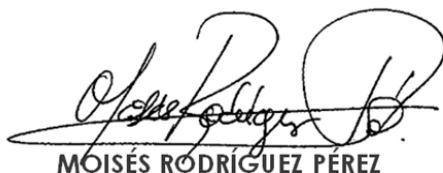
TERCERO: ABSTENERSE DE CONDENAR en costas en esta instancia, de acuerdo con lo indicado en el acápite correspondiente de esta providencia.

CUARTO: Si esta providencia no fuere apelada, una vez en firme, **ARCHIVAR** el expediente previo a las anotaciones en los sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 012 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ