



Cartagena de Indias, D. T. y C, veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Asunto	OBSERVACIONES
Radicado No.	13001-23-33-000-2019-00018-00
Solicitante	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
Acto objeto de revisión	ACUERDO No. 012 DE 13 DE DICIEMBRE DE 2018 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SAN MARTÍN DE LOBA-BOLÍVAR
Tema	ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Fija de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del **ACUERDO No. 012 DE 13 DE DICIEMBRE DE 2018**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE SAN MARTÍN DE LOBA -BOLÍVAR**, conforme a la petición que elevó el Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, actuando por delegación expresa del Gobernador, aduciendo que es contrario a la ley.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA PETICIÓN<sup>1</sup>

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, actuando por delegación expresa del Gobernador, presentó escrito de observación, solicitando el estudio de validez del Acuerdo No. 012 de fecha 13 de diciembre de 2018, proferido por el Concejo Municipal de San Martín de Loba - Bolívar, "Por medio del cual se adopta la política pública de viviendas de interés social en el Municipio de San Martín de Loba - Bolívar".

### 2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En el acápite correspondiente a las normas violadas se indica el artículo 7 de la ley 819 de 2003 y el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986.

Como concepto de violación, señaló que en el artículo 10 del referido acuerdo se establecieron exoneraciones de impuestos y tributos municipales a los proyectos de construcción, mejoramiento y/o legalización de viviendas de interés social que se desarrollen en el municipio, sean cuales fueren los hechos generadores de los tributos objeto de la sanción, como también a los convenios interadministrativos, empréstito y los contratos o convenios de asociación o cooperación celebrada con entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto, de manera general o específica, la ejecución de proyectos de vivienda y finalmente a las obras de infraestructura urbana o rural, adecuación de vías, en el marco de proyectos de vivienda, sin que se especificara que tal beneficio era compatible con el marco fiscal a mediano plazo, ni se determinara la fuente

<sup>1</sup> Folios 1 - 2



sustitutiva por disminución de los ingresos, lo cual en su concepto viola ostensiblemente el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Adicionalmente, plantea que no se delimitó el término de duración de la exención del impuesto, lo cual contradice el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986, que dispone que los municipios solo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez (10) años.

### **3. INTERVENCIONES**

Si bien se fijó en lista por el término de 10 días para efectos de que cualquier persona conociera e interviniera para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar prácticas de pruebas<sup>2</sup>, vencido el término, no hubo intervención alguna.

### **4. ACTUACION PROCESAL**

La solicitud de revisión del acuerdo se admitió mediante auto de fecha veinticinco (25) de enero de dos mil diecinueve (2019)<sup>3</sup>. En la providencia se dispuso fijar en lista el proceso por el término de diez (10) días según lo previsto en el artículo 121, numeral 1º del Decreto 1333 de 1986. El expediente se fijó en lista desde el día primero (1º) al catorce (14) de febrero de dos mil diecinueve (2019)<sup>4</sup>.

## **II. CONTROL DE LEGALIDAD**

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas, ni se estimó necesario decreto oficioso.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. ASUNTOS PREVIOS**

#### **1.1 Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 4º del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la observación formulada al acuerdo municipal demandado, por el Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, quien actúa por delegación del Gobernador del Departamento.

---

<sup>2</sup> Folio 35-36.

<sup>3</sup> Fl 44

<sup>4</sup> Folio 47



## 1.2 Temporalidad de las observaciones

Aplicando el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que dispone que el Gobernador de Bolívar cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o la ordenanza, para que éste decida sobre su validez, se tiene que, en el caso concreto, la presentación ante este Tribunal del Acuerdo No. 012 del 13 de diciembre de 2018 proferido por el Concejo Municipal de San Martín de Loba– Bolívar se hizo dentro del término de ley.

En efecto, a folios 5 y 6 del expediente figura comunicación de parte del Secretario del Interior Municipal de San Martín de Loba - Bolívar, encaminada a poner en conocimiento de la Gobernación el texto del Acuerdo acusado; dicho comunicado fue recibido el día 19 de diciembre de 2018, por lo que presentadas las observaciones el día 17 de enero de 2019 (folio 1), resultan oportunas.

## 2. ASUNTO DE FONDO

### 2.1 Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer ¿si el Acuerdo No. 012 de 13 de diciembre de 2018, mediante el cual el Concejo Municipal de San Martín de Loba - Bolívar adopta la política pública de viviendas de interés social en el Municipio de San Martín de Loba, debe ser declarado inválido, por exonerar de impuestos y tributos municipales a proyectos de vivienda de interés social sin que se realizara el correspondiente análisis fiscal en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y por no delimitarse la duración de dicha exención, de conformidad con el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986?

### 2.2. Tesis

La Sala declarará la invalidez del artículo 10 del acuerdo acusado, pues en él se desconocieron las exigencias legales consagradas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986, toda vez que, ni en la exposición de motivos ni en las ponencias de trámite de dicho acuerdo, se indicó cuáles serían los costos de la exención tributaria otorgada a los proyectos de vivienda de interés social, ni cuál sería la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, lo cual es un requisito esencial para analizar el impacto fiscal de las normas que conceden beneficios tributarios. Tampoco se incluyó en el acuerdo una limitación temporal inferior a 10 años respecto de los beneficios concedidos.

### 2.3 Marco jurídico

De conformidad con los artículos 1, 287 y 294 de la Constitución Política las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, en



desarrollo de lo cual pueden otorgar exenciones y descuentos en relación con sus propios tributos. No obstante, tales medidas deben en primer lugar cumplir con los requisitos previstos en la ley y, en segundo lugar, atender criterios de razonabilidad y eficiencia.

En ese orden, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 – modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 – señala que una de las atribuciones del Consejo es la de “6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.”

Sin embargo, cuando se presente un proyecto de acuerdo que otorgue beneficios tributarios, la entidad territorial debe dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, incluyendo en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, tanto de los costos fiscales de la iniciativa, como la fuente de ingreso adicional con la que se pretende financiar el costo que representa establecer el beneficio tributario, es decir, cuáles serán las fuentes de ingresos con que el Municipio pretende enfrentar el costo fiscal del otorgamiento de los beneficios tributarios. Así mismo, deberá consignarse el impacto fiscal que tiene tal medida sobre el marco fiscal a mediano plazo:

*“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.***

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.” (Negrillas fuera del texto)*

Al respecto se tiene que, la jurisprudencia constitucional<sup>5</sup> ha sostenido que los requisitos contemplados en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, deben ser entendidos como un “parámetro de racionalidad de la actividad legislativa”, señalando que:

<sup>5</sup> Sentencia C-731 de 2008



Rad. 13001-23-33-000-2019-00018-00

*"Esta postura fue reiterada en sentencia C-315 de 2008 en la cual se sostuvo que las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen "un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes", debido a que un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la posterior ejecución material de las previsiones legislativas."*<sup>6</sup>

Por su parte, el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986 establece que, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo Municipal.

### 3. CASO CONCRETO

#### 3.1. Hechos probados

**3.1.1.** El Concejo Municipal de San Martín de Loba - Bolívar expidió el Acuerdo No. 012 de 13 de diciembre de 2018, *"Por medio del cual se adopta la política pública de viviendas de interés social en el Municipio de San Martín de Loba - Bolívar"* (Fl. 15 - 21).

**3.1.2** El Acto fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 14 de diciembre de 2018 (Fl. 23), y publicado en cartelera desde el 14 hasta el 19 de diciembre de 2019 (Fl. 24).

**3.1.3** En el expediente obra la exposición de motivos del proyecto de acuerdo suscrito por el Alcalde Municipal (Fl. 13 - 14).

**3.1.4** A folios 25 - 27 del expediente obra el Acta de Comisión de Facultades encargada de realizar el primer debate.

**3.1.5** A folios 28 - 33, obra el Acta de sesión de fecha 10 de diciembre de 2018 en la cual se realizó el segundo debate y se aprobó el proyecto de acuerdo.

#### 3.2 El acuerdo cuestionado y el control de su validez

El texto del Acuerdo No. 012 de 13 de diciembre de 2018 del Concejo Municipal de San Martín de Loba, que se estima ilegal, puede consultarse a folios del 15 al 21, y en lo esencial señala lo siguiente:

**"Artículo Primero:** *Adóptese en el Municipio de SAN MARTÍN DE LOBA – BOLÍVAR, la política pública de vivienda de interés social, la cual orientada la producción (sic), mejoramiento y legalización de viviendas de interés social y direccionará los planes, procesos, proyectos y programas existentes en el Municipio sobre la materia.*

<sup>6</sup> Sentencia C-373 de 2009.



*Parágrafo. Para efectos del presente Acuerdo, el término de Vivienda de Interés Social (VIS) comprende también el de Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP) de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2.2 del artículo 2º del Decreto 2190 de 2009. Así mismo, comprende la solución de Viviendas de Interés Social rural de que trata el artículo 9 del Decreto 1160 de 2010.*

*(...)*

**Artículo 10:** *Exonérese de pago de impuestos y tributos municipales a los proyectos de construcción, mejoramiento y legalización de vivienda de interés social que se desarrollen en el municipio sean cuales fueren los tributos objeto de exención.*

**Parágrafo 1.** *Así mismo, se exoneran del pago de impuestos y tributos municipales a los convenios interadministrativos, empréstito y los contratos o convenios de asociación o cooperación celebrada con entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto de manera general o específica la ejecución de proyectos de vivienda.*

*Las obras de infraestructura urbana o rural de adecuación de vías, redes de servicios públicos y equipamiento urbano o protección y conservación de los recursos naturales quedarán exentas, siempre y cuando se ejecuten en el marco de un convenio para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social a intereses prioritarios.*

**Parágrafo 2.** *También se exoneran de pagos de impuestos y tributos municipales los proyectos de viviendas de interés social cuando estén alguna de las siguientes situaciones: a) hayan sido afectadas por catástrofes naturales, actos terroristas y/o desplazamiento forzado; y b) se trate de precios fiscales y/o particulares objeto de legalización en los diferentes programas y proyectos que se adelanten en el Municipio”.*

### **3.3 Análisis crítico de los hechos relevantes probados de cara al acuerdo cuestionado y el control de su validez**

Confrontados los hechos probados con el marco jurídico expuesto, advierte la Sala que en el Acuerdo No. 012 de 13 de diciembre de 2018 se exonera del pago de impuestos y tributos municipales, a los proyectos de construcción, mejoramiento y legalización de vivienda de interés social que se desarrollen en el municipio, sin embargo, ni en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo hecha por el Alcalde Municipal (fl. 13 – 14), ni en las consideraciones del texto final del acuerdo, se incluyó el análisis de cuáles serán los costos fiscales de la aludida exoneración tributaria y cuál sería la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Así pues, se tiene que no se realizó el análisis de impacto fiscal tal como lo exige la norma que se alega como violada, según la cual dicha formalidad se tiene que cumplir antes de la expedición de la norma, como un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto y las proyecciones de la política económica, y en el caso concreto, no se explica cuáles serían las fuentes de ingreso con que el Municipio enfrentaría el costo fiscal del otorgamiento de los beneficios tributarios a los proyectos de vivienda de interés social, es decir, no se indica cuáles serían las medidas tomadas frente al beneficio otorgado.

Adicionalmente, observa la Sala que no se tuvo en cuenta la limitación temporal contenida en el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986, según la cual, los



municipios solamente podrán otorgar exenciones de impuestos por un plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez (10) años, pues en el caso concreto no se estableció ninguna limitación en el tiempo respecto de la exención tributaria que se concede, circunstancia que aunada a la antes señalada, conlleva a la declaratoria de invalidez del artículo 10 del acuerdo objeto de observaciones.

Por lo anterior, esta Corporación declarará la invalidez del artículo 10 del Acuerdo No. 12 del 13 de diciembre de 2018, toda vez que, no se realizó análisis de impacto fiscal de la exoneración de pago de impuestos y tributos municipales a los proyectos de vivienda de interés social, desconociendo las exigencias contempladas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986.

En mérito de lo expuesto el **Tribunal Administrativo de Bolívar** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO:** Declarar la invalidez del artículo 10 del Acuerdo No. 012 del 13 de diciembre de 2018 expedido por el Concejo Municipal de San Martín de Loba - Bolívar, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

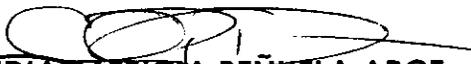
**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta determinación al señor Alcalde Municipal de San Martín de Loba - Bolívar y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

**TERCERO: ARCHÍVESE** el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las desanotaciones de rigor.

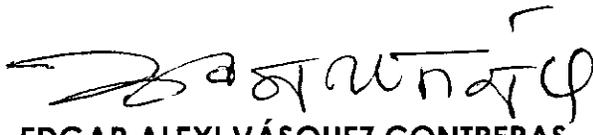
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

  
MOISES RODRIGUEZ PEREZ  
*con Aclaración de voto.*

  
EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS





Cartagena de Indias D.T. y C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

<b>Medio de control</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-23-33-000-2019-00018-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR</b>
<b>Demandado</b>	<b>Acuerdo No. 012 del 13 de diciembre de 2018- Municipio de San Martín de Loba.</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE</b>
<b>Tema</b>	<b>Aclaración de voto sobre impacto fiscal</b>

En esta oportunidad aclaro el voto, compartiendo la decisión de declarar la invalidez del acuerdo en cuanto a la violación de lo establecido en el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986, sin embargo, no comparto los argumentos en cuanto al estudio del impacto fiscal, por las siguientes razones:

Me encuentro en desacuerdo, toda vez que, en el presente asunto el Acuerdo No. 012 del 13 de diciembre de 2018 es un acuerdo macro que tiene por objeto la implementación de la política pública de vivienda de interés social en el Municipio de San Martín de Loba; pero en el Acuerdo no se esta exonerando a un proyecto de vivienda de interés social específico, ni a un contrato o convenio interadministrativo, es decir, no puede haber impacto fiscal de unos dineros que no están presupuestados recibir porque ni siquiera existen los inmuebles, a mi juicio esto debe ser objeto de evaluación en otro acuerdo una vez se desarrolle la política para determinar cuál es la verdadera afectación de las finanzas municipales, ya que para nosotros no hay afectación de lo que nunca se ha presupuestado ingresar hasta ese momento.

En otras palabras, no se podría hacer un estudio del impacto fiscal teniendo en cuenta que, no se ha hecho una inversión sobre el mismo, tampoco se tiene certeza de cuantos proyectos de vivienda se realizarán y el número de inmuebles que se verán favorecidos con los beneficios tributarios que implique una inversión por parte del municipio o una proyección de este.

Por otro lado, el artículo 10 del Acuerdo, no reglamenta porcentajes para las exenciones tributarias que comprometan el presupuesto del Municipio, de igual forma, se establece que solo se realizarán cuando dichos convenios o proyectos se encuentren celebrados, por lo que considero que a partir de esa celebración se debe realizar los estudios de impacto fiscal con el concepto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ese municipio.



En estos términos dejo aclarado mi voto.

**NOTIFÍQUESE CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRÍGUEZ-PÉREZ**  
Magistrado