

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

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Observación
Radicado	13001-23-33-000-2019-00081-00
Demandante	Gobernador de Bolívar
Demandado	Acuerdo No. 010 de 29 de noviembre de 2018 – Concejo Municipal de San Cristóbal - Bolívar
Tema	Beneficio Tributario e Impacto Fiscal
Magistrado Ponente	LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II.- ANTECEDENTES

- La petición (Fl. 1 - 6)

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo No. 010 de 29 de noviembre de 2018 del Concejo Municipal de San Cristóbal - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBAN UNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE LA VIGENCIA 2019", por considerarlo contrario al ordenamiento constitucional vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

- Normas violadas y concepto de la violación

Considera que el acuerdo objeto de observaciones, es contrario a lo dispuesto en el artículo y 7º de la Ley 819 de 2003, por las siguientes razones:

En primer lugar, indica que los artículos 4 a 7 establecen unos descuentos sobre intereses del impuesto predial unificado a contribuyentes que deban vigencias anteriores, que efectúen el pago total del mismo dentro de determinados períodos, lo cual implica el establecimiento de amnistías tributarias contrarias a la ley.

Además, indica que no se cumple lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que establece que 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, lo cual no se dio, toda vez que no aparece consignado en la exposición de motivos como motivación del mismo; de igual forma los proyectos de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos.

- Actuación procesal

Mediante auto de fecha 8 de febrero de 2019, se admitieron las observaciones de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, notificando al Agente del Ministerio Público, al Presidente del Concejo Municipal de San Cristóbal - Bolívar y la fijación en lista por el término de diez (10) días (Fl. 40).

El proceso fue fijado en lista, entre el 19 de febrero y el 5 de marzo de 2019 (Fl. 43)

III.- 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 mismas¹.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el

¹ D 1333 de 1986. **Artículo 121°.**- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.



Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la legalidad de un Acuerdo Municipal.

2. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae en establecer si el Acuerdo No. 010 de 29 de noviembre de 2018 del Concejo Municipal de San Cristóbal - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBAN UNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE LA VIGENCIA 2019" debe ser declarado inválido por violar lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

3. Tesis

La Sala declarará la validez del Acuerdo No. 010 de 29 de noviembre de 2018 del Concejo Municipal de San Cristóbal - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBAN UNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE LA VIGENCIA 2019", por no violar lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, conclusión a la que se arriba con fundamento en los siguientes razonamientos.

4. Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 294 de la Constitución Política establece:

"ARTÍCULO 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317."

Corresponde a la Sala analizar si el acuerdo demandando estableció una *amnistía tributaria* o un *beneficio tributario*, pues, en virtud del artículo 294 de la Carta Política, las entidades territoriales pueden establecer *beneficios tributarios* respecto de impuestos territoriales, pero no pueden, con fundamento en esa norma, establecer *amnistías tributarias* cuya regulación está vedada, incluso, para el Congreso de la República si no se cumplen ciertas condiciones mínimas.

En ese sentido, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia de 10 de julio de 2014, C.P. Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, radicado 73001233100020100053001, precisó:



"De manera que, lo primero que conviene precisar es la diferencia entre amnistía tributaria y beneficio tributario.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en la sentencia C-823 de 2004² precisó que las **amnistías tributarias** son un "[E]vento extintivo de la obligación, en el cual opera una condonación o remisión de una obligación tributaria existente, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía **no son exonerados anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc.** Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma. (Subraya fuera de texto)"

De su parte, en la sentencia C-540/05, la Corte Constitucional reiteró lo que ya había dicho sobre el concepto de los beneficios tributarios y la distinción con las minoraciones tributarias, en el siguiente sentido:

"[C]alificación genérica [se refiere a los beneficios tributarios] que según la doctrina especializada, ha servido para comprender una multiplicidad de figuras heterogéneas, de diverso contenido y alcance, como son la exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, **la concesión de incentivos tributarios** y la devolución de impuestos. **Pero debe considerarse, que no todo aquello que signifique negación de la tributación o tratamiento más favorable por comparación con el de otros contribuyentes constituye incentivo tributario**, pues existen en la legislación tributaria una variedad de formas de reducir la carga impositiva o de excluir o exonerar a un determinado sujeto del deber de contribuir, que tan solo significan un reconocimiento a los más elementales principios de tributación, y que sin ellas, el sistema tributario o un determinado impuesto, no podrían ser calificados a primera vista como justos, equitativos y progresivos; es decir, se trata de una forma de no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia."

No obstante, **no todas las disposiciones que consagran disminuciones de la carga tributaria constituyen beneficios tributarios** pues no todas ellas tienen el propósito de estimular, incentivar o preferenciar determinados sujetos o actividades, sino que simplemente pretenden no perjudicar o hacer efectivos los principios de justicia, equidad y progresividad. En consecuencia, a juicio de la Corte Constitucional **"para que una determinada disposición se pueda considerar como un beneficio tributario, debe tener esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales.**

Acogió, entonces, este Tribunal la distinción establecida por la doctrina fiscal entre beneficios tributarios y las así denominadas genéricamente minoraciones estructurales, según la cual estas últimas si bien reducen la carga impositiva o excluyen o exonera a un determinado sujeto del deber de contribuir representan simplemente un reconocimiento de los principios de tributación, y sin ellas el sistema tributario o un determinado impuesto, no podrían ser calificados a primera vista como justos equitativos y progresivos. En otras palabras, **aquellas previsiones legales que solamente pretenden reconocer y hacer efectivos los más elementales principios de la tributación no constituyen verdaderos incentivos, sino simplemente maneras o formas de no hacer de un tributo una herramienta de castigo o un elemento de injusticia.**

Las **minoraciones estructurales**, a pesar de suponer un tratamiento diferente de los sujetos gravados, se caracterizan porque no tienen como propósito principal incentivar o crear preferencias sino coadyuvar a la definición y delimitación del tributo y a la aplicación práctica de los principios de tributación. **Su finalidad no es incentivar, estimular o preferir determinados sujetos o actividades sino simplemente "no perjudicar", es decir, realizar los**

² En el mismo sentido, en la sentencia C- 315 de 2008



principios de justicia, equidad, progresividad y capacidad económica. Por eso operan al interior del tributo y contribuyen a la exacta definición y cuantificación del supuesto de hecho, de la base gravable y del monto de la tarifa tributaria, por lo tanto afectan a la riqueza o al sujeto gravado con base en consideraciones que obedecen fundamentalmente a su aptitud para contribuir a sufragar los gastos públicos.

Resulta entonces clara sus diferencias con los beneficios tributarios, los cuales, como bien ha señalado esta Corporación, tienen la "función de incentivar a fin de pretender influenciar el comportamiento de determinados sujetos y dirigirlos hacia ciertos objetivos deseados por el legislador."

La doctrina nacional también se refiere a los beneficios tributarios en términos de tratamientos tributarios diferenciados, «de los cuales participan los institutos jurídicos aditivos o sustractivos de cualquiera de los elementos de la obligación tributaria»³.

Por tanto, la principal característica de los beneficios tributarios es que inciden en la determinación de la obligación tributaria antes de que esta se configure, condicionados bajo propósitos extrafiscales determinados por el Legislador, de tal suerte que una amnistía no puede ser considerada como un beneficio tributario, en tanto que la amnistía supone la existencia de una obligación exigible que por disposición del legislativo no se cobra." (Negrillas de la Sala)

De lo anterior se desprende que, los **beneficios tributarios** inciden en la determinación de la obligación tributaria antes de que esta se configure, condicionados bajo propósitos extrafiscales determinados por el Legislador; en tanto que una **amnistía tributaria** supone la existencia de una obligación exigible que por disposición del legislativo no se cobra.

En cuanto a la regulación de las amnistías tributarias, consideró el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la providencia en cita que:

"La Corte Constitucional, en la sentencia C-833 de 2013 aludió a la jurisprudencia más representativa de esa corporación sobre la improcedencia de regular amnistías tributarias. Dijo en esa sentencia que "Con independencia de la denominación que en cada caso adopten, se está en presencia de una amnistía tributaria cuando, ante el **incumplimiento de obligaciones tributarias**, se introducen medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento"⁴.

Por tanto, las denominadas "reducciones" de los intereses de mora que adoptó el Concejo Municipal de Ibagué, en la medida en que buscan mitigar uno de los efectos que acarrea el incumplimiento de obligaciones tributarias, constituyen una amnistía.

En la sentencia que se trae a colación, además, la Corte Constitucional advierte que:

Estas medidas - se refiere a las amnistías tributarias - buscan generar un incentivo para que el contribuyente moroso se ponga al día con sus obligaciones y ajuste su situación fiscal a la realidad. Es por ello que, aunque en la mayoría de sus pronunciamientos sobre el tema las expresiones "amnistía" y "saneamiento" han sido entendidas como sinónimos, en otras la Corte ha precisado que las amnistías tributarias constituyen un instrumento de

³ CRUZ DE QUIÑONES, Lucy. TRATAMIENTOS TRIBUTARIOS DIFERENCIADOS: UNA ARDUA CUESTIÓN TEÓRICA. En MEMORIAS XXVII JORNADAS COLOMBIANAS DE DERECHO TRIBUTARIO. TOMO I. Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Bogotá. 2003. Pg. 472.

⁴Corte Constitucional. Sentencia C-833 de 2013. M.P.: María Victoria Calle Correa.





saneamiento fiscal, en tanto a través de aquellas se busca regularizar la situación de quienes se encuentran por fuera de la norma⁵. La Corte ha diferenciado las amnistías, que presuponen la infracción previa de una obligación tributaria, de las exenciones tributarias, entendidas estas últimas como instrumentos de política fiscal a través de los cuales se impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o se disminuye la cuantía de dicha obligación⁶.

La Corte Constitucional también precisó que "Las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones"⁷.

Es por esta razón que la jurisprudencia constitucional es clara en advertir que **son inadmisibles "las amnistías generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente"**.

Que, por lo tanto, le "Corresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria".

En síntesis, la Corte Constitucional describe la evolución de la jurisprudencia que ha abordado el análisis de constitucionalidad de normas mediante las que se adoptan amnistías tributarias, en los siguientes términos:

En aplicación de estos criterios, la Corte ha declarado inconstitucionales aquellas medidas que: a. son genéricas en el sentido de no fundarse en situaciones excepcionales específicas y benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-1114 de 2003)⁸; b. establecen un tratamiento más favorable para los deudores morosos que no han hecho ningún esfuerzo por ponerse al día, respecto del que se otorga a aquellos que han manifestado su voluntad de cumplir suscribiendo acuerdos de pago o cancelando sus obligaciones vencidas (C-1115 de 2001)⁹.

(vi) Por el contrario, ha encontrado ajustadas a la Constitución aquellas medidas que: a. responden a una coyuntura específica a través de estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993)¹⁰; b. alivian la situación de los deudores morosos sin que ello implique un tratamiento fiscal más

⁵ Tal es el caso de la sentencia C-260 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

⁶ En la sentencia C-511 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se establece la diferencia entre exenciones y saneamientos (equiparados en esta providencia a amnistías tributarias) en los siguientes términos: "La exención se refiere a ciertos supuestos objetivos o subjetivos que integran el hecho imponible, pero cuyo acaecimiento enerva el nacimiento de la obligación establecida en la norma tributaria. Gracias a esta técnica desgravatoria, con criterios razonables y de equidad fiscal, el legislador puede ajustar y modular la carga tributaria - definida previamente a partir de un hecho o índice genérico de capacidad económica -, de modo que ella consulte atributos concretos del sujeto gravado o de la actividad sobre la que recae el tributo. Se concluye que la exención contribuye a conformar el contenido y alcance del tributo y que no aparea su negación.

La diferencia de la exención con el saneamiento o amnistía, de acuerdo con lo expuesto, puede ilustrarse de múltiples maneras. Mientras que el contribuyente, beneficiario de una exención, por ejemplo, resta su monto del valor de la renta gravable, a la cual luego se aplica la tarifa impositiva correspondiente, la persona amnistiada cancela la suma adeudada por concepto de un tributo, pero deja de pagar otras sumas que en estricto rigor debía pagar por verificarse y concretarse en su caso la obligación tributaria. En suma, la exención da lugar a la realización del hecho imponible, pero impide la actualización del impuesto; el saneamiento o amnistía, por su parte, se predica de obligaciones tributarias perfeccionadas y plenamente exigibles, respecto de las cuales ex ante no se ha dispuesto por la ley ninguna circunstancia objetiva o subjetiva capaz de reprimir su nacimiento".

⁷ Op. cit. sentencia C-813 de 2013.

⁸ Para una síntesis de estos casos, ver los numerales 20, 21 y 23 de la parte motiva de esta providencia.

⁹ Ver numeral 22 de la parte motiva de esta providencia.

¹⁰ Para una síntesis de este caso ver el numeral 19 de la parte motiva de esta providencia.





beneficioso del que se otorga a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004)¹¹; c. facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiéndolos a un régimen más gravoso del que habría correspondido en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004)¹²."

Conforme lo expuesto, no son viables las regulaciones que adoptan amnistías tributarias generalizadas y desprovistas de una justificación suficiente; se debe acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de dicho instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria.

4.2 Impacto fiscal de las normas

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003, a su tenor literal reza lo siguiente:

"Artículo 7º. 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." (Negritas fuera del texto).

El artículo precitado, contempla la inclusión 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. Así mismo, deberá consignarse el impacto fiscal que tiene tal medida sobre el marco fiscal a mediano plazo.

¹¹ Ver numeral 24 de la parte motiva de esta providencia.

¹² Ver numeral 25 de la parte motiva de esta providencia.





La jurisprudencia Constitucional¹³ ha sostenido que los requisitos contemplados en el artículo en cita, deben ser entendidos como un "parámetro de racionalidad de la actividad legislativa", señalando que:

*"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."*¹⁴

5. Caso concreto

5.1 Hechos relevantes probados

En autos, figura copia del Acuerdo No. 010 de 29 de noviembre de 2018 del Concejo Municipal de San Cristóbal - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBAN UNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE LA VIGENCIA 2019" (Fls. 24 - 26).

Igualmente, aparece aportada la exposición de motivos firmada por el Alcalde Municipal (Fl. 22 - 23); Informe de comisión de fecha 19 de noviembre de 2018 (Fls. 27).

5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Según las observaciones propuestas por el secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, el acuerdo acusado es expedido por el Concejo Municipal San Cristóbal sin competencia para disminuir la tasa de intereses moratorios sobre el impuesto predial unificado, y vulnerando el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Conforme lo planteado en el marco normativo y jurisprudencial, para la Sala de Decisión el artículo 1° del Acuerdo 010 de 29 de noviembre de 2018 reguló una **amnistía tributaria**, porque dispuso la disminución de los intereses de mora causados por el incumplimiento de obligaciones tributarias anteriores al año 2019, en un 70% si su pago se efectuaba antes del 30 de junio de 2019; del 50% si su pago se efectuaba entre el 1° de julio y el 30 de septiembre de 2019; del

¹³ Sentencia C-731 de 2008

¹⁴ Sentencia C-373 de 2009.





20% si se acogen antes del 30 de junio de 2019 a un acuerdo de pago con plazo máximo de 1 año; y 10% si después del 30 de junio de junio de 2019 se acogen a un acuerdo de pago con plazo máximo de 18 meses.

En esos términos, la Sala de Decisión al observar la exposición de motivos del acuerdo acusado, así como sus considerandos, advierte que dicha amnistía tributaria es generalizada y desprovista de una justificación suficiente, fundándose solo en la apatía de los contribuyentes morosos, sin que se acreditara la existencia de una situación excepcional que ameritara la adopción de dicho instrumento de política fiscal; así como tampoco se aportaron elementos que evidenciaran la idoneidad y necesidad de la misma.

En esa medida, para esta Magistratura en el acuerdo acusado se adoptó una amnistía en incumplimiento de los parámetros legales y jurisprudenciales precitados, lo cual es violatorio del artículo 294 Constitucional.

Por otra parte, manifiesta el demandante que el acuerdo acusado viola el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por cuanto dicha norma establece que 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, lo cual no se dio, toda vez que no aparece consignado en la exposición de motivos como motivación del mismo; de igual forma indica que los proyectos de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos.

La norma citada contempla la inclusión en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, de los costos finales de la iniciativa y de la fuente de ingreso adicional generada para el funcionamiento de dicho costo, consignándose además el impacto fiscal que tiene tal medida sobre el marco fiscal a mediano plazo, requisito que a juicio de la Gobernación de Bolívar no fue cumplido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka en la expedición del acuerdo.

Al respecto se tiene que, la jurisprudencia constitucional¹⁵ ha sostenido que los requisitos contemplados en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, deben ser

¹⁵ Sentencia C-731 de 2008





entendidos como un "parámetro de racionalidad de la actividad legislativa", señalando que:

*"Esta postura fue reiterada en sentencia C-315 de 2008 en la cual se sostuvo que las obligaciones previstas en el artículo 7º 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."*¹⁶

Aunque en el acuerdo acusado no se estableció cuál sería el impacto fiscal del proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, tal como lo contempla la norma que se invoca como violada y de la jurisprudencia previamente citada, se desprende que dicha formalidad se tiene que cumplir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto, es decir, 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.

Advierte la Sala, que en el *sub lite*, si bien obra prueba de la exposición de motivos (Fls. 22 - 23), en ella no hay constancia de que efectivamente se hayan explicado cuáles serán los costos fiscales de la iniciativa y cuál será la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, es decir, cuáles serán las fuentes de ingresos con que el Municipio pretende enfrentar el costo fiscal del otorgamiento de las amnistías tributarias, pues simplemente se manifestó que la iniciativa de referencia, tenía como finalidad contribuir al mejoramiento del poder adquisitivo de sus habitantes y de esta manera, mejorar las finanzas del Municipio y así disminuir la cartera morosa de la Administración, por lo que esta Corporación declarará la invalidez del presente Acuerdo, toda vez que el mismo adolece de tal exigencia legal, así como de las ponencias de trámite que también son uno de los requisitos exigidos para analizar el impacto fiscal de las normas.

En consecuencia, se debe concluir forzosamente que el acuerdo cuestionado es inválido, por prosperar el cargo de ilegalidad referido al desconocimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, y por no incluirse la exposición de motivos y las ponencias de trámite, como requisitos indispensables para analizar el impacto fiscal de las normas.

¹⁶ Sentencia C-373 de 2009.





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

V. FALLA

PRIMERO: DECLARAR la invalidez del Acuerdo No. 010 de 29 de noviembre de 2018 del Concejo Municipal de San Cristóbal - Bolívar, "*POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBAN UNOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS AL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO DE LA VIGENCIA 2019*", por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR esta determinación al señor Alcalde Municipal de San Cristóbal – Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de dicho municipio y al Gobernador de Bolívar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL