

13001-23-33-000-2020-00039-00

Cartagena de Indias D.T. y C., dos (02) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2020-00039-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO 009 DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2019, “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSO DE CAPITAL Y GASTO O APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE MORALES BOLIVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020”
Tema	SOBRETASA DEPORTIVA
Magistrado Ponente	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL.

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del **ACUERDO 009 DEL 03 DE DICIEMBRE DEL 2019**, expedido por el Concejo Municipal de Morales - Bolívar.

I. ANTECEDENTES

1. La petición

El Gobernador del Departamento de Bolívar, formuló observaciones solicitando que se declare la invalidez parcial del artículo primero del **ACUERDO 009 DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2019, “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSO DE CAPITAL Y GASTO O APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE MORALES BOLIVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020”**, específicamente en lo relacionado con la sobretasa deportiva.

2. Normas violadas y concepto de violación.

Para el Gobernador de Bolívar el Acuerdo demandado atenta contra lo preceptuado en los artículos 338, numeral 12 del 150, 287 y 313 de la Constitución Política, toda vez que, a su juicio, en el artículo 1 del acuerdo se presupuestaron ingresos por sobretasa deportiva, creando un impuesto sin las facultades legales para ello.

13001-23-33-000-2020-00039-00

3. Intervenciones

Se deja constancia que en el presente asunto no hubo intervención del Ministerio Público, ni de ninguna otra persona natural o jurídica, en igual sentido el concejo del municipio de **MORALES**, guardó silencio frente a los cargos propuestos por la Gobernación de Bolívar.

4. Actuación procesal

La solicitud de estudio de validez del acuerdo se presentó en la Oficina Judicial de Reparto, el día 21 de enero de 2020¹, siendo repartido a este despacho en fecha 22 de enero de 2020. Se admitió con auto de fecha 24 de enero del mismo año² y se fijó en lista por el término de diez (10) días³; el día 04 de febrero de 2020 e ingresó al despacho para pronunciarse de fondo el día veintiséis (26) de febrero de 2020⁴.

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 incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 76 de la ley 136 de 1994.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Asuntos previos

3.1.1. Legitimación

El artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia, le otorga la atribución al Gobernador para revisar los actos de los Concejos Municipales y solicitar al Tribunal Administrativo pronunciarse sobre la validez de los mismos.

En el presente evento se observa que la demanda fue interpuesta por el Gobernador del Departamento de Bolívar. Por lo anterior, se observa que existe legitimación en la causa por activa en quien presenta la demanda, toda vez que es la persona quien ostenta la facultad para presentar las objeciones a los acuerdos municipales.

¹ Fl. 1

² Fl. 131

³ Fl. 135

⁴ FLs 136

13001-23-33-000-2020-00039-00

3.1.2 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la Observación formulada por el Gobernador del Departamento de Bolívar contra el Acuerdo municipal demandado.

3.1.2. Oportunidad para la presentación de la Observación

En el presente caso, la solicitud de revisión del acuerdo acusado se cumplió dentro del término previsto en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que establece que el Gobernador cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Administrativo, los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o las ordenanzas, para que éste decida sobre su validez.

En este sentido, se observa a folio **11** del expediente la constancia de radicación del oficio remisorio del Acuerdo demandado, remitido el Secretario General y de Gobierno del Municipio de Morales, al señor Gobernador del Departamento de Bolívar, con fecha de radicado del **18 de diciembre de 2019**, por lo que al ser presentadas las observaciones el día **21 de enero del 2020** (folio 1), resultan oportunas, pues se efectuaron dentro de los 20 días hábiles siguientes a su recibido.

3.2. Asunto de fondo

3.2.1. Problema jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer lo siguiente:

¿ Establecer si hay lugar a declarar la invalidez parcial del Acuerdo N° 009 del 03 de diciembre del 2019 del Concejo Municipal de Morales - Bolívar, por ser violatorio de lo preceptuado en el numeral 12 del artículo 150 y los artículos 338, 287 y 313 de la Constitución Política, al crear para el municipio una sobretasa deportiva que no cuenta con soporte legislativo en el ordenamiento colombiano?

13001-23-33-000-2020-00039-00

3.2.2. Tesis

La Sala declarará la invalidez parcial del Acuerdo N° 009 del 03 de diciembre del 2019 del Concejo Municipal de Morales – Bolívar “por el cual se expide el Presupuesto General de Rentas, Recurso de Capital y Gasto o Apropiações del municipio de Morales - Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”, por contrariar lo normado en el artículo 12 y 21⁵ Decreto 111 de 1996 y lo consagrado en el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política, al igual que los artículos 287, 313, 338, 345 y 346 ibidem.

En consecuencia, la Sala declarará la invalidez parcial del acuerdo acusado; La tesis precedente se funda en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen:

➤ 3.3 Marco Jurídico

El argumento expuesto por Gobernador de Bolívar, se refiere al hecho que el Acuerdo en estudio creó una sobretasa en el Municipio de Morales, lo cual a su consideración es improcedente, puesto que solo el Congreso de la República tiene competencia para la creación de este tipo de tributos, por lo que los Concejos Municipales solo tienen potestades para reglamentarlos, por lo que será menester estudiar la creación de los tributos en el ordenamiento colombiano.

Pero, además, observa la Sala que el acto que se enjuicia por parte del Gobernador de Bolívar es el Acuerdo por el cual se aprueba el presupuesto general de rentas, recursos de capital y gastos o apropiaciones del municipio de Morales, para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, por lo que también será necesario abordar el estudio del presupuesto anual de las entidades territoriales y en especial; los artículos 12 y 21 del Decreto 111 de 1996⁶, normas que a pesar de no haber sido invocadas por el Gobernador de Bolívar, como violatorias la Constitución Política, al tener una relación directa con la normativa que se tilda de transgresora por el acuerdo en comento, a la Corporación le corresponde abordar el análisis de las mismas.

⁵Modificado por el artículo 7 de la Ley 1473 de 2011.

⁶ Por el cual se compila y conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

13001-23-33-000-2020-00039-00

Por ello, se pasa a decantar el marco normativo aludido para luego resolver el caso concreto.

3.3.1 Sobre el Presupuesto.

Conforme al anterior marco de estudio, en primer lugar, la Sala ha de indicar que el presupuesto ha sido reconocido por la Corte Constitucional⁷, atendiendo a su importancia estratégica en el proceso de planeación, el cual se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en donde se hacen efectivas las políticas públicas y particularmente se lleva a cabo una estimación anticipada de los ingresos, así como se autorizan los gastos públicos que se han de ejecutar en el respectivo periodo fiscal.

Precisamente la doctrina⁸ ha indicado que la ley anual de presupuesto corresponde a un estimativo de los ingresos fiscales sumado a una estimación y autorización de los gastos públicos, el cual cada año realiza el órgano de representación popular que, en el caso del municipio, es el Concejo, ello en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.

En ese contexto, el artículo 313 de la Constitución Política dispone en su numeral 5, que corresponde a los Concejos Municipales dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

A su turno, el numeral 5° del artículo 315 ibídem, establece que al alcalde le corresponde presentar oportunamente al Concejo, los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos del municipio.

Por disposición de los artículos 352 y 353 de la Carta, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan en la misma Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que le compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313 superior.

⁷ Al respecto ver las sentencias C-685 de 1996 y C-685 de 1996, C-177 de 2002, C-077 de 2012 y C-292 de 2015.

⁸ RESTREPO Juan Camilo. HACIENDA PÚBLICA. Santafé de Bogotá; Universidad Externado de Colombia, 1992, pág. 229 y ss.

13001-23-33-000-2020-00039-00

En efecto, el artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996 (15 de enero), dispone que las entidades territoriales deberán ajustar las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto.

Como se advierte de la lectura de las normas tanto de orden constitucional y legal y tal como lo ha reconocido la doctrina especializadas en la materia, el ciclo presupuestal puede ser subdividido en cuatro grandes etapas, a saber: **i)** preparación, **ii)** aprobación, **iii)** ejecución y **iv)** control.

En lo que respecta a las etapas de preparación y aprobación del presupuesto, que son las etapas que guardan relación con el caso en estudio, se debe recordar que le corresponde al Gobierno en el orden nacional o a los Alcaldes en el orden territorial, preparar y presentar el presupuesto ante el órgano de elección colegiada, tal como lo consagra el artículo 346 de la Constitución Política.

En el caso de las entidades territoriales (municipios), el numeral 5° del artículo 315 de la C.P., y el 91 literal a numeral 3° de la Ley 136 de 1994, fijan en cabeza del alcalde la competencia de presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos, para que esa corporación avale el mismo.

Siguiendo lo establecido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, la ley anual de presupuesto se compone de tres partes. Respecto a estos tres componentes del presupuesto anual, la Corte Constitucional en sentencia C- 652 de 2015, indicó lo siguiente:

*"(...) i) La primera parte corresponde **al presupuesto de rentas**, que contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, conformados por los ingresos tributarios y no tributarios, y por las contribuciones parafiscales cuando su administración corresponda a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.*

*ii) La segunda parte contiene el **presupuesto de gastos o ley de apropiaciones**, que incluye los gastos o apropiaciones de los órganos del Estado durante el correspondiente periodo fiscal, y distingue entre los gastos de funcionamiento, de inversión y el servicio de la deuda pública. (...)*

13001-23-33-000-2020-00039-00

*Finalmente, a la tercera y última parte de la ley de presupuesto se integran las **disposiciones generales**, que contiene las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente están llamadas a regir durante el período fiscal para el cual hayan sido expedidas. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones que deben seguir, tanto el Gobierno Nacional como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, como las otras autoridades ordenadoras de gasto, dentro de la vigencia fiscal en la que rige el respectivo presupuesto (...)*"

Ahora bien, el ciclo presupuestal se encuentra orientado por unos principios que encuentran soporte tanto a nivel constitucional como legal. En efecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto previsto en el Decreto 111 de 1996 en los artículos 12 a 24, establece los principios del Sistema Presupuestal, que resultan aplicables en el ámbito municipal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad y el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal⁹.

Los principios presupuestales son preceptos generales que sirven de orientación para la formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal.

En este sentido vale la pena mencionar la Sentencia C-357 de agosto 11 de 1994, que, al hacer referencia a los principios, dice:

"... los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la Ley orgánica y determinantes de la Ley Anual de Presupuesto", en este caso, del acuerdo u ordenanza de presupuesto. (Negrilla fuera de texto)¹⁰.

Ahora bien, en lo que respecta al principio de Sostenibilidad y estabilidad Fiscal, el artículo 7 de la Ley 1473 del 2011, lo definió en los siguientes términos:

Sostenibilidad y estabilidad Fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de

⁹ Según lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 1473 de 2011.

¹⁰ Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial 2012. Departamento Nacional de planeación. <file:///C:/Users/Hp/Desktop/Tribunal%20de%20Bolívar/Apoyo%20jurisprudencial/Doctrinal/Libro%20Presupuesto%202012.pdf>

13001-23-33-000-2020-00039-00

largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

En esa línea de argumentación y para los efectos del asunto puesto a consideración de la Sala, se hará especial énfasis en el alcance del precitado principio del presupuesto, ello por cuanto al realizarse la verificación del cumplimiento de éstos en la aprobación del Acuerdo aquí demandado, se podrá concluir si el mismo es o no inválido.

Aclarado el tema presupuestal, se pasa entonces analizar, el marco legal para la creación de los tributos.

3.3.2 De la Creación de Tributos.

Al respecto habrá que recordar que, en materia tributaria, la Constitución Política en sus artículos 287, 313, 338 y 150 preceptuó:

“ARTICULO 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

(...)”

ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

(...)

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales...”

“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 y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

(...)”

ARTICULO 150. *Corresponde al Congreso **hacer las leyes**. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

13001-23-33-000-2020-00039-00

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...)"

(Negrillas fuera del texto).

Artículo 345. *En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.*

Artículo 346. *<Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones."*

Decantado el anterior marco normativo y jurisprudencial, se pasa a estudiar el caso concreto con las pruebas arrojadas al plenario.

4. CASO EN CONCRETO.

4.1 Hechos que se encuentran probados en el expediente:

- A folio 11 oficio del 9 de diciembre del 2019, por el cual se remite al Departamento de Bolívar, copia del acuerdo 009 del 2019.
- A folio 14 obra certificación expedida por el personero municipal del municipio de Morales en el que hace constar que el acuerdo 009 del 2019, fue publicado en la cartelera municipal cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 136 de 1994.
- A folios 17 a 38 del expediente, reposa copia del acuerdo N° 009 del 03 de diciembre de 2019 suscrita por el presidente y el secretario del concejo municipal de Morales y el alcalde del Ente territorial.

13001-23-33-000-2020-00039-00

- Se acreditó que el acuerdo municipal enjuiciado, fue aprobado en sesiones ordinarias realizadas tal como consta a folios 39 al 53 del legajo.
- Reposa en el expediente copia del proyecto de acuerdo No. 009 del 2019 y el plan operativo anual de inversión del municipio de morales para la vigencia del 2020. Folios 54 al 84.
- A folio 85 al 110, se encuentra copia de la actualización del marco fiscal de mediano plazo 2019-2030 para el municipio de Morales.
- Copias del Acta de comité de hacienda municipal No. 002 y 003 del 2018 en donde se analizó y aprobó el plan financiero para la vigencia fiscal del año 2020. Folios 111 al 122.
- Finalmente, el folio 123 al 124, se encuentra la exposición de motivos al proyecto de acuerdo por el cual se expide el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos o Apropiaciones del Municipio de Morales Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre del 2020.

4.2. El acuerdo cuestionado

El texto del Acuerdo No. 009 de diciembre de 2019, cuya invalidez parcial se pide por parte del Gobernador de Bolívar, es el siguiente:

ARTICULO 1: fíjese el compute del presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro Municipal de Morales Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, en la suma de VEINTE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS SESANTA Y UN MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO PEOS M/CTE (20,976,961,555.00) distribuidos así:

(...)

DETALLE	VALOR PROYECTADO 2020
Sobretasa Deportiva (2%)	93,943,461.00

(...)

13001-23-33-000-2020-00039-00

4.3 Análisis crítico y control de validez del acuerdo enjuiciado.

Considera el Gobernador de Bolívar que se configura una violación a la Constitución Política al establecer como rentas del municipio conceptos que no han sido creados ni autorizados por la Ley, apoyando su manifestación en el principio de legalidad del tributo.

Es de anotar que, conforme a los considerandos del Acuerdo No. 009 del 3 de diciembre de 2019, “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSO DE CAPITAL Y GASTO O APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE MORALES BOLIVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020” se establece el Presupuesto General del Municipio de Morales– Bolívar.

Como arriba se vio, el presupuesto anual de las entidades territoriales realiza una estimación de los ingresos que se espera recaudar durante la vigencia fiscal y como una autorización de los gastos: de funcionamiento, de deuda y de inversión, los cuales se pueden comprometer de acuerdo con el monto apropiado.

Por tal motivo, su proceso de preparación debe ser abordado técnicamente para evitar la sobreestimación de ingresos o la subvaloración de los gastos.

En ese contexto, el acuerdo enjuiciado no cumple con el principio de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal antes analizado, por cuanto previo a la aprobación del presupuesto, se debe tener una estimación anticipada de los ingresos que se ejecutaran en la vigencia presupuestal, es decir; primero se observan y analizan las fuentes y recursos disponibles, luego se programa la inversión, conforme a las prioridades.

Sin embargo, en el sub judice con el presupuesto anual para la vigencia del año 2020 en el municipio de Morales - Bolívar, se contempla el rubro de la sobretasa deportiva, tributo que como se verá más adelante, no cuenta con soporte legal, ello provocaría entonces una sobreestimación de ingresos, que precisamente quiere evitar el legislador con el presupuesto.

De otro lado, también encuentra la Sala, que con el Acuerdo 009 del 3 de diciembre del 2019, se transgrede de igual manera, el principio de legalidad en la expedición de los tributos. Para efectos de decantar dicha afirmación es necesario tener claro los siguientes conceptos tributarios.

Una renta es el producto de cualquier impuesto servicio público o

13001-23-33-000-2020-00039-00

aprovechamiento recaudado, o reconocido a favor del tesoro. El Acuerdo objeto de observaciones en su artículo primero fija cómputos del Presupuesto de Ingresos, Rentas y Recursos del Capital del Municipio de Morales – Bolívar, en la suma de \$20,976,961,555.00; computando de manera anticipada una renta o producto de la sobretasa deportiva.

Ahora bien, ¿qué se entiende por tasas? Al respecto es pertinente traer a colación lo manifestado en sentencia de 17 de agosto de 2006¹¹, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, CP Dra. María Inés Ortiz Barbosa, se definió la tasa como:

“el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener destino distinto ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación”¹²

De acuerdo con lo anterior, la sobretasa es un tributo que se paga proporcionalmente al beneficio obtenido, en cambio los impuestos son generales, lo que significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no conllevan contraprestación, retribución o beneficio directo e inmediato¹³.

Lo anterior nos permite concluir, que la sobretasa deportiva es un gravamen, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 338 Constitucional, sólo puede ser creada por el legislador, quien permite a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales que ejerzan su facultad tributaria derivada estableciendo los sujetos pasivos, los hechos generadores, las tarifas y las bases gravables en el momento de la adopción del tributo.

Así las cosas, en virtud de lo normado en las disposiciones transcritas, se concluye que, en tiempos de paz, el Congreso de la República es el único ente autorizado para la creación de contribuciones, es decir que el poder tributario recae en dicho órgano de elección popular, el cual debe sujetarse a los lineamientos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cabe aclarar que cuando la Carta Política otorgó autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y consagró como parte de sus actividades la de administrar los recursos, “establecer los

¹¹Expediente 2003-1085-01.

¹² RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Derecho Tributario Sustancial y Procedimental. 3ª Ed. Editorial Temis. pág. 4.

¹³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012). C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. REF: Expediente núm. 2007-00112-00.

13001-23-33-000-2020-00039-00

tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, entre otras, no las autorizó para crear dichos tributos, pues como ya se dijo, tal potestad recae exclusivamente en el Congreso de la República.

Significa lo anterior, que cuando la Carta Política consagra la facultad de *“establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”* se refiere a que los entes territoriales, a través de sus Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales tienen la potestad de fijar directamente los elementos esenciales de los tributos locales, siempre que dichos tributos hayan sido creados previamente por el legislador o autorizados por él.¹⁴

Para este caso es importante resaltar que la Ley 181 de 1995 *“Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte”*, en su artículo 75 estableció que:

“Los entes deportivos municipales o distritales, contarán para su ejecución con:

“3. Las rentas que creen los concejos municipales o distritales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre”

Sin embargo, dicha ley no creó tributo alguno, ni fijó un esquema por el que los Municipios y/o Distritos pudieran establecer las bases del mencionado gravamen, pues la norma en mención lo que hizo fue señalar los recursos con los que cuentan los entes deportivos para el cumplimiento de su labor.

Respecto a este tema¹⁵, se pronunció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al contestar un oficio suscrito por la Alcaldía Municipal de Cantagallo – Bolívar, en el cual solicita los comentarios sobre el proyecto de acuerdo que crea una sobretasa deportiva en ese municipio, en dicho concepto el Ministerio expresó que las entidades territoriales no están facultadas para la creación de ningún tipo de tributo, debiendo limitarse tan sólo a establecer aquellos que previamente sean creados por el

¹⁴Sentencia del 25 de marzo de 2010, radicación número: 2001-02173-01(16428), actor: FELIX MARTÍNEZ y JORGE ALBERTO REY ZAFRA, demandado: DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, Consejera Ponente (E): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA.

¹⁵ Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión No. 045 del 2018. Observaciones 13001233300020190009700 gobernación de Bolívar – Acuerdo No. 003 del 2018 del municipio de Tiquisio – Bolívar, por el cual se crea una estampilla pro deportes.

13001-23-33-000-2020-00039-00

legislador¹⁶.

En orden a todo lo analizado, conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma que como se vio en precedencia, debe ser observada por las entidades territoriales a efectos de fijar el presupuesto municipal, el cual prevé la posibilidad de que los Concejos Municipales creen nuevos rubros, siempre y cuando se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir para su creación y se encuentre previamente autorizado por el legislador, requisitos que no se cumplieron con el acto administrativo demandado.

Por lo tanto, el Concejo municipal de Morales – Bolívar con la aprobación del Acuerdo 009 del 03 de diciembre del 2019, transgrede lo prescrito en el artículo 12 y 21 del Decreto 111 de 1996 y, el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política, al igual que los artículos 287, 313, 338, 345 y 346 de ese mismo cuerpo normativo.

Así las cosas, esta Corporación en lo referente, a la sobretasa deportiva, deberá declarar la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo N° 009 del 2019 del Concejo Municipal de Morales – Bolívar “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSO DE CAPITAL Y GASTO O APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE MORALES BOLIVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020”

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** parcial del Acuerdo 009 de diciembre del 2019 “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSO DE CAPITAL Y GASTO O APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE MORALES BOLIVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, en lo que respecta a **sobretasa deportiva** de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Morales - Bolívar y al presidente del Concejo municipal de ese ente territorial.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia,

¹⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. doce (12) de junio de dos mil ocho (2008) Consejero Ponente: Héctor J. Romero Díaz Radicación: 73001233100020040029201 Número Interno: 15498

13001-23-33-000-2020-00039-00

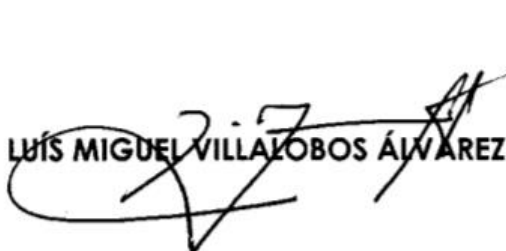
previas las des anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2020-00039-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO 009 DEL 03 DE DICIEMBRE DE 2019, "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSO DE CAPITAL Y GASTO O APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE MORALES BOLIVAR, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020"
Tema	SOBRETASA DEPORTIVA