

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, veintiséis (26) de junio de dos mil quince (2015).

<u>MEDIO DE CONTROL:</u>	NULIDAD.
<u>DEMANDANTE:</u>	HUGO FERNANDO SUAREZ FIGUEROA.
<u>DEMANDADO:</u>	MUNICIPIO DE TUNJA – CONCEJO MUNICIPAL.
<u>EXPEDIENTE:</u>	150013333013201300089-00.
<u>TEMA:</u>	NULIDAD DE TRIBUTO - CONTRIBUCIÓN AL DEPORTE MUNICIPAL.

Procede el Despacho a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro del asunto de la referencia, toda vez que no se observa causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

I. DEMANDA Y CONTESTACION

1. PRETENSIONES.

Estuvo encaminada a obtener la declaratoria de nulidad de los artículos 2,3,4,5,6,7,8,9,10 y 11 del Acuerdo Municipal No 0020 de 1999 “Por medio del cual se modifica el artículo 237 y se adiciona el Acuerdo 0034 de 1998, y se establece la CONTRIBUCIÓN AL DEPORTE MUNICIPAL en el Municipio de Tunja” proferido por el Concejo Municipal de Tunja.

Igualmente pide que se declare la nulidad de los artículos 275, 276, 277 y 278 del Decreto Municipal No 389 de 2006 “*Por medio del cual se ordena y renumera el Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja compilando en un solo cuerpo jurídico la totalidad de la normatividad tributaria del Municipio de Tunja*”, proferido por el Alcalde Municipal de Tunja, en lo que hace referencia a la contribución al deporte municipal.

2. HECHOS.

Como hechos que sirvieron de sustento a las anteriores pretensiones narra los siguientes:

- Sostiene el libelista que el Concejo Municipal de Tunja al momento de proferir el acuerdo No 0020 de 1999, se basó en supuestas facultades emanadas de la ley 181 de 1995, pero que del análisis del artículo 75 de dicha preceptiva, no se observa que se establezca un tributo como tal con destino al deporte, ni autoriza a los Municipios para crear la contribución en cabeza de ningún contribuyente, por tanto considera que dicha Corporación extralimitó sus funciones al crear sin fundamento válido la CONTRIBUCIÓN AL DEPORTE.

- Así mismo refiere que el Decreto No 389 de 2006 proferido por la Alcaldía Mayor de Tunja, tampoco tendría justificación lícita y jurídica para reglamentar dicha contribución, de manera que el ente territorial también extralimitó sus funciones al ordenar y reenumerar el Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja, compilando LA CONTRIBUCION AL DEPORTE establecida en el acuerdo No 0020 del 30 de agosto de 1999, sin fundamento legal alguno (folios 1 a 4).

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION.

Considera la parte demandante que, los actos enjuiciados vulneran normas de alcance Constitucional y Legal, así como no se avienen a decisiones del Órgano de cierre de ésta Jurisdicción, en especial, los artículos 150 – 12, 287 – 3, 313 – 4 y 338 de la C.P., el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, artículo 32-7 de la ley 136 de 1994 y Sentencias C-448 de 2005 de la Corte Constitucional, Radicados del Consejo de Estado 15338 del 17 de agosto de 2006, 15498 del 12 de junio de 2008 y 18885 del 7 de febrero de 2013.

Principalmente y como concepto de violación reseña que del análisis del artículo 75, no se observa que se establezca un tributo como tal con destino al deporte, ni autoriza a los Municipios para crear la contribución en cabeza de ningún contribuyente, por tanto considera que dicha Corporación extralimitó sus funciones al crear sin fundamento válido la contribución al deporte demandada.

4. CONTESTACION DE LA DEMANDA Y MEDIOS EXCEPTIVOS.

a) Instituto Para la Recreación y el Deporte de Tunja – IRDET:

- Refiere el apoderado del IRDET, que dicho instituto no fue el autor de los actos demandados, pero que allí se distribuyen los recursos pertenecientes a la contribución para el deporte, creada mediante el acuerdo municipal No 0020 de 1999, lo que le permite a la institución funcionar de manera autónoma, con recursos propios y así dar fomento al deporte y el aprovechamiento del tiempo libre para la población de Tunja.
- Precisa que en relación con los tributos de carácter territorial, el Congreso de la República debe respetar la autonomía de que gozan los entes territoriales, para este caso el Concejo Municipal de Tunja, absteniéndose de incidir excesivamente en su capacidad para administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, pues el Congreso en ejercicio de su actividad impositiva, no puede definir en la ley habilitante, todos y cada uno de los elementos del Tributo, asunto que es del resorte netamente del cuerpo colegiado del Municipio de Tunja.
- Agrega que el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujetos activo, pasivo, hechos, bases gravables y tarifas, pero la potestad de fijar esta contribución de manera local, ha correspondido al Concejo Municipal, el cual ha fijado todos y cada uno de los elementos necesarios para la adopción del tipo de contribuciones objeto de demanda, que fortalecen en gran medida el desarrollo del deporte en la ciudad de Tunja, ya que los recursos originados

por esta imposición municipal se destinan al desarrollo de los programas deportivos con los que cuenta el instituto, situación que de verse afectada estaría poniendo en riesgo el funcionamiento de la entidad (folios 38 a 39).

Excepción No resuelta en la Audiencia Inicial, propuesta por el IRDET:

- **Presunción de legalidad del acto demandado:** Manifiesta que los actos demandados fueron proferidos con base en la facultad que tienen los Concejos Municipales y la entidad territorial, por tanto los mismos gozan de presunción de legalidad, y que ninguna de las pruebas aportadas ni solicitadas, tienden a desvirtuar dicha presunción, pues el actor se limitó simplemente a plasmar unos argumentos sin base probatoria que lo respalden (folio 38).
- **Ausencia de causales de violación de las normas demandadas:** El accionante se limitó a relacionar la presunta transgresión de las normas transcritas, desestimando la competencia y autonomía de los entes territoriales para el ejercicio de sus funciones tributarias, autonomía que se le ha otorgado Constitucionalmente, y que en efecto se predicó para la estructura y expedición del acuerdo 020 de 1999, y su decreto reglamentario, por lo que no puede evidenciarse una presunta violación o lesión a las normas constitucionales. (folio 38).

b) Concejo Municipal de Tunja:

- Aduce que se opone de plano a las pretensiones de la demanda. Luego de transcribir las normas constitucionales que regulan el régimen municipal, y las que señalan las funciones de los Concejos Municipales, refiere que el Concejo Municipal de Tunja, estudio y dio el trámite dispuesto en la ley 136 de 1994 y en el reglamento interno de la corporación, a la iniciativa radicada por el entonces alcalde municipal, relacionada con establecer la CONTRIBUCIÓN AL DEPORTE MUNICIPAL, lo que en efecto se dio, pues fue aprobado el acuerdo Municipal 034 de 1998 “Por medio del Cual se adopta el Código de Rentas para el Municipio de Tunja y se establece el régimen procedimental” (FOLIO 76).

c) Municipio de Tunja:

- Este ente territorial aduce que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda.
- Precisa que en el caso bajo estudio No existe vulneración alguna al artículo 150 y demás de la Carta Política, como quiera que el Concejo Municipal actuó conforme al ordenamiento legal existente, pues de acuerdo con el artículo 75 de la ley 181 de 1995, dichas corporaciones pueden establecer el tipo de impuestos objeto de reclamo.
- Sostiene que contrario a lo afirmado por el libelista es la propia ley 181 de 1995 la que establece obligaciones a estas corporaciones con el objeto de apoyar actividades de recreación y aprovechamiento del tiempo libre, tanto es así que en la exposición de motivos de la ley en cita, se señaló como objetivos de la misma, el de comprometer a las entidades territoriales con el fomento de la actividad deportiva, de recreación y aprovechamiento del tiempo libre.

- Señala que las entidades territoriales dentro de su autonomía pueden establecer contribuciones. Como apoyo a sus argumentos cita la sentencia C – 304 de 2012.
- Resalta que los actos acusados gozan de legalidad, y en el evento en que prosperen las pretensiones de la demanda se afectaría de manera grave el ingreso de recursos que se destinan para la actividad del deporte, aprovechamiento del tiempo libre, la recreación, la educación extra escolar IRDET, funcionamiento, programas y proyectos de inversión social, además de afectar ingresos para gastos de funcionamiento del Instituto, de los escenarios deportivos y unidades recreativas de propiedad del Municipio, lo que en su sentir atentaría de manera flagrante contra el derecho fundamental de los ciudadanos Tunjanos consagrado en el artículo 52 de la Carta Política.
- Por las anteriores razones solicita se NIEGUEN las pretensiones de la demanda. (folios 80 - 83).

II. TRAMITE DE LA INSTANCIA

1. TRAMITE.

La demanda fue presentada el 22 de julio de 2013 (folio 13), fue admitida mediante auto de 11 de septiembre de 2013 (folios 27 a 28); auto notificado en debida forma a la parte demandante mediante estado electrónico No 8 del 12 de septiembre de 2013 (folios 27 y 28), a las partes demandadas, y al Ministerio público el 02 de diciembre de 2013 (folios 29 a 32), el término común de 25 días de que trata el artículo 199 del CPACA modificado por el artículo 612 del C.G.P, corrió desde el 6 de diciembre de 2013 hasta el 3 de febrero de 2014 (folio 35) y el traslado de la demanda (artículo 172 ley 1437) inicio el 4 de febrero de 2014, y finalizó el 17 de marzo de 2014 (folio 36), términos estos que fueron hechos saber a las partes conforme lo señala el artículo 108 del C.P.C, mediante publicación en la página web de la rama judicial. Mediante auto de 9 de abril de 2014 se señaló fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial, el cual fue notificado en la forma dispuesta en el artículo 180 ibídem (estado No. 10 de 10 de abril de 2014), (folio 184 Vto), diligencia realizada conforme se advierte a folio 184. Igualmente el día 3 de julio de 2014 se celebró la audiencia de pruebas (Folio 417).

2. ALEGATOS DE LAS PARTES Y TRASLADO AL MINISTERIO PÚBLICO.

En Audiencia de pruebas de fecha 3 de julio de 2014 (Folio 417) se ordenó correr traslado a las partes para que rindieran alegatos de conclusión, oportunidad procesal en la cual se pronunciaron de la siguiente manera:

A. PARTE ACTORA. Reitera lo manifestado con el escrito de demanda y, afirma además que del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, no se extrae que allí se establezca tributo con destino al Deporte; el Concejo Municipal extralimitó sus funciones y transgrede fundamentos constitucionales y legales.

B. PARTE DEMANDADA.

Dice el IRDET que se opone a lo pedido por el demandante, toda vez que existe un amparo constitucional en cuanto a la protección del derecho al deporte y el

aprovechamiento del tiempo libre; el artículo 52 de la C.P. dispone que es un gasto público social el cual debe garantizarse con recursos y la contribución se sustenta en la Ley 181 de 1995, que corresponde al desarrollo legal de éste derecho.

El Municipio de Tunja manifiesta que, los Concejos Municipales tienen la facultad para establecer contribuciones o impuestos y dar cumplimiento a las funciones asignadas por la Ley, lo cual tiene sustento en los artículos 287 y 338 de la C.P.; la Ley 181 de 1995 impone la obligación al concejo Municipal y, señala que en caso de prosperar las pretensiones de la demanda se afectaría el ingreso de recursos que se destinan para la actividad del deporte, aprovechamiento del tiempo libre, la recreación, la educación extra escolar, funcionamiento, programas y proyectos de inversión social previstos en la Ley 181 de 1995.

C. MINISTERIO PÚBLICO. No emitió concepto.

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. DIFERENCIAS Y PROBLEMAS JURIDICOS.

En la Audiencia inicial (Folio 192) se señalaron los siguientes:

Si las entidades territoriales están facultadas Constitucional o Legalmente para crear tributos dentro de su jurisdicción en virtud de la autonomía consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política, y si la citada autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la carta política y de la ley.

Si la ley 181 de 1975, en el artículo 75 facultó a los Concejos Municipales para crear rentas con destino al Deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

Si la Contribución al Deporte creada mediante el acuerdo No 0020 de 1999 se encuentra afectada de nulidad, al instituir el tributo exigible a los contratistas del Municipio de Tunja, y de sus entidades descentralizadas, sin tener competencia para ello.

Así como si, puede entenderse que la autonomía fiscal de las entidades territoriales es absoluta, o ello no es así porque la misma Constitución Política estatuyó que las facultades entregadas al sector descentralizado deben ser ejercidas con sujeción a lo que la norma superior y la ley dispongan sobre la materia.

Problemas Jurídicos a Resolver.

Efectuado lo anterior, procede el Despacho a **Fijar los siguientes PROBLEMAS JURÍDICOS**, los cuales abordan en principio la cuestión planteada:

¿El Concejo Municipal y la Alcaldía Municipal de Tunja al crear y regular la contribución al deporte, desconocieron los lineamientos Constitucionales y Legales, para el ejercicio de la actividad tributaria, específicamente el principio de legalidad?

¿La ley 181 de 1995 crea tributos o señala directrices para fijar elementos de los mismos?

¿La ley 181 de 1995 en el artículo 75 facultó al Concejo Municipal de Tunja, para crear la contribución al deporte exigible a los contratistas del Municipio y de sus entidades descentralizadas?

¿El Concejo Municipal carecía de competencia para crear la contribución al deporte, al no existir norma superior que fijara los respectivos parámetros o directrices del gravamen?

¿De conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política, los Concejos Municipales tienen competencia tributaria, con fundamento en las bases y tributos específica y taxativamente previstos en la ley?

¿La facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, en el entendido que solo puede ser ejercida plenamente hasta que el respectivo tributo haya sido autorizado por el legislador?

2. POSICION DE LAS PARTES RESPECTO AL CASO SUB EXÁMINE.

La parte demandante dice que, los actos enjuiciados vulneran normas de alcance Constitucional y Legal, así como no se avienen a decisiones del Órgano de cierre de ésta Jurisdicción, en especial, los artículos 150 – 12, 287 – 3, 313 – 4 y 338 de la C.P., el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, artículo 32-7 de la ley 136 de 1994 y Sentencias C-448 de 2005 de la Corte Constitucional, Radicados del Consejo de Estado 15338 del 17 de agosto de 2006, 15498 del 12 de junio de 2008 y 18885 del 7 de febrero de 2013.

El Instituto para la Recreación y el Deporte de Tunja señala que, que los actos demandados fueron proferidos con base en la facultad que tienen los Concejos Municipales y la entidad territorial, por tanto los mismos gozan de presunción de legalidad, y que ninguna de las pruebas aportadas ni solicitadas, tienden a desvirtuar dicha presunción, pues el actor se limitó simplemente a plasmar unos argumentos sin base probatoria que lo respalden; además que el accionante se limitó a relacionar la presunta transgresión de las normas transcritas, desestimando la competencia y autonomía de los entes territoriales para el ejercicio de sus funciones tributarias, autonomía que se le ha otorgado Constitucionalmente, y que en efecto se predicó para la estructura y expedición del acuerdo 020 de 1999, y su decreto reglamentario, por lo que no puede evidenciarse una presunta violación o lesión a las normas constitucionales.

El Concejo Municipal de Tunja se pronuncia en el sentido que, el Concejo Municipal de Tunja, estudio y dio el trámite dispuesto en la ley 136 de 1994 y en el reglamento interno de la corporación, a la iniciativa radicada por el entonces alcalde municipal, relacionada con establecer la CONTRIBUCIÓN AL DEPORTE MUNICIPAL, lo que en efecto se dio, pues fue aprobado el acuerdo Municipal 034 de 1998 “Por medio del Cual se adopta el Código de Rentas para el Municipio de Tunja y se establece el régimen procedimental”.

El Municipio de Tunja alude a que, Precisa que en el caso bajo estudio No existe vulneración alguna al artículo 150 y demás de la Carta Política, como quiera que el Concejo Municipal actuó conforme al ordenamiento legal existente, pues de acuerdo con el artículo 75 de la ley 181 de 1995, dichas corporaciones pueden establecer el tipo de impuestos objeto de reclamo; contrario a lo afirmado por el libelista es la propia ley 181 de 1995 la que establece obligaciones a estas corporaciones con el

objeto de apoyar actividades de recreación y aprovechamiento del tiempo libre, tanto es así que en la exposición de motivos de la ley en cita, se señaló como objetivos de la misma, el de comprometer a las entidades territoriales con el fomento de la actividad deportiva, de recreación y aprovechamiento del tiempo libre; las entidades territoriales dentro de su autonomía pueden establecer contribuciones; los actos acusados gozan de legalidad, y en el evento en que prosperen las pretensiones de la demanda se afectaría de manera grave el ingreso de recursos que se destinan para la actividad del deporte, aprovechamiento del tiempo libre, la recreación, la educación extra escolar IRDET, funcionamiento, programas y proyectos de inversión social, además de afectar ingresos para gastos de funcionamiento del Instituto, de los escenarios deportivos y unidades recreativas de propiedad del Municipio, lo que en su sentir atentaría de manera flagrante contra el derecho fundamental de los ciudadanos Tunjanos consagrado en el artículo 52 de la Carta Política.

3. HECHOS PROBADOS.

En la Audiencia Inicial se dieron por establecidos los siguientes, por existir elementos de convicción en el plenario que así lo ilustran:

- Está probado que el Concejo Municipal de Tunja expidió el acuerdo No 0020 de fecha 30 de agosto de 1999, “Por medio del cual se modifica el artículo 237 y se adiciona el Acuerdo 0034 de 1998 y se establece LA CONTRIBUCION AL DEPORTE MUNIICPAL en el Municipio de Tunja”, y que en los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 8°, 9°, 10, y 11° regulan todo lo concerniente a la contribución al deporte demandada (folios 14 a 17).
- Igualmente está acreditado que la Alcaldía Mayor de Tunja, expidió el Decreto No 389 calendarado el 29 de diciembre de 2006 “Por medio del cual se ordena y reenumera el Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja compilando en un solo cuerpo Jurídico la totalidad de la normatividad tributaria del Municipio de Tunja”, en el cual se hace referencia a la contribución al deporte objeto de discusión (folios 18 a 23).

De otra parte y, conforme a las pruebas decretadas en la Audiencia inicial e incorporadas en la Audiencia de Pruebas encuentra ésta Instancia:

- A folio 201 se encuentra certificación del Presidente del Concejo Municipal de Tunja, donde alude que, el Acuerdo 020 de 1999, Decreto 389 de 2006 y Acuerdo 034 de 1998, no han sufrido modificación, aclaración o corrección en lo que a la contribución al Deporte Municipal se refiere, así como que, la contribución al deporte municipal se creó mediante el Acuerdo No 020 de 1999.

4. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

Es de mencionar que de las excepciones propuestas, restan por resolver las que el IRDET señala como:

Presunción de legalidad del acto demandado: Con fundamento en que los actos demandados fueron proferidos con base en la facultad que tienen los Concejos Municipales y la entidad territorial, por tanto los mismos gozan de presunción de legalidad, y que ninguna de las pruebas aportadas ni solicitadas, tienden a desvirtuar dicha presunción, pues el actor se limitó simplemente a plasmar unos argumentos sin

base probatoria que lo respalden (folio 38) y, **Ausencia de causales de violación de las normas demandadas:** Que funda en que el accionante se limitó a relacionar la presunta transgresión de las normas transcritas, desestimando la competencia y autonomía de los entes territoriales para el ejercicio de sus funciones tributarias, autonomía que se le ha otorgado Constitucionalmente, y que en efecto se predicó para la estructura y expedición del acuerdo 020 de 1999, y su decreto reglamentario, por lo que no puede evidenciarse una presunta violación o lesión a las normas constitucionales. (folio 38).

Como quiera que las excepciones propuestas, penden de la prosperidad y del análisis del asunto, el Despacho las estudiará de consuno con las pretensiones de la demanda.

5. PARA RESOLVER SE CONSIDERA.

- 5.1. Primeramente es de observar por ésta Instancia el concepto y la clasificación de los tributos; para lo cual es de tener en cuenta los conceptos de los impuestos, las tasas, las contribuciones y la parafiscalidad conforme a la Doctrina¹.

El impuesto es una clase de tributo que se cobra al contribuyente sin consideración a un beneficio directo recibido del Estado, pues tiene como fundamento específico la obligación de la persona de cooperar para la realización del bien común. La Corte Suprema de Justicia en Sentencia de fecha 20 de mayo de 1996, siendo Magistrado Ponente el Dr. ESTEBAN JARAMILLO, dijo que al impuesto lo distingue ser una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad. Son características principales de éste la obligatoriedad, en cuanto ninguna persona puede negarse a su pago y la unilateralidad, puesto que el Estado no se compromete a una contraprestación directa.

Conforme a ello, la Corte Constitucional con respecto al impuesto dijo en Sentencia C-40 de 1993 que los impuestos se caracterizan porque:

- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado.
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente.
- Una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente.
- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.
- Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.
- No se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios.

En lo que corresponde a las tasas es de mencionar que, se definen como una especie del género tributo que tiene su origen en la prestación de un

¹ Nociones fundamentales de derecho Tributario, Juan Rafael Bravo Arteaga, Página 16 y S.S.

servicio individualizado del Estado al Contribuyente. Como características está el de ser un tributo, por lo tanto son obligatorias y ex lege; tienen como hecho generador la percepción de un servicio individualizado a favor del contribuyente y, debe tratarse de un servicio inherente al Estado. No deben confundirse con las tarifas toda vez que, las tasas son ingresos tributarios que tienen por causa la Ley y las tarifas son ingresos contractuales que tienen por causa la voluntad de obligarse.

En Sentencia C-144 de 1993, dijo la Corte Constitucional con respecto a las tasas que: *El fundamento del cargo de inconstitucionalidad se remite a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política. Para su análisis la Corte debe observar, en primer término, que la tasa y la contribución no reciben en la norma constitucional un tratamiento unívoco. La tarifa de la tasa está dominada por la idea del costo que para el Estado significa el servicio demandado por el individuo. La contribución, a su turno, tiene como eje la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica.*

En el caso de las contribuciones, éstas son un ingreso público ordinario de carácter obligatorio y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas destinado a un específico, del cual además del beneficio colectivo resulta una ventaja particular para los contribuyentes. Son características el que, constituyen un ingreso tributario, tienen como causa la percepción por el contribuyente de un beneficio genérico para un grupo de personas y su producto debe estar destinado a una obra pública o a la prestación de un servicio público. A semejanza de la tasa, se trata de un ingreso tributario que reporta una utilidad directa al contribuyente, pero se diferencia de ésta en que el beneficio no es individualizado sino genérico, para un grupo de personas.

La Corte Constitucional en Sentencia C-465 de 1993 manifestó al respecto que: Para precisar el alcance de la noción, debe señalarse que la Constitución utiliza el término con dos sentidos diferentes. En primer lugar, lo hace sinónimo de impuesto o tributo; mientras que en la segunda acepción lo emplea para referirse a una modalidad específica de recurso fiscal".

Ahora bien, en lo referente a la parafiscalidad es de mencionar que, es una fiscalidad paralela. Esto es, un manejo de la hacienda pública, generalmente por medio de entidades que funcionen separadamente de la administración pública centralizada, pero en el mismo sentido de ella, o también, excepcionalmente, por dependencias de la administración pública, pero ejecutando una función aparte del conjunto de la misma.

En Sentencia C-40 de 1993 dijo la Corte Constitucional en éste punto:

De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término "contribución parafiscal" hace relación a un gravámen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que

dicho gravámen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado.

No sobra advertir que, el Consejo de Estado, en Sentencia de fecha 24 de octubre de 2002, Radicación No 05001-23-26-000-1999-0797-01(13408), se refirió a las diferencias entre los impuestos, las tasas y las contribuciones, diciendo que:

Son impuestos, aquellos tributos que cumplen las siguientes características: 1. Son generales, lo cual significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no a un grupo social, profesional o económico determinado. 2. Son obligatorios. 3. No conllevan contra prestación directa e inmediata. 4. El Estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos, por lo tanto van a las arcas generales, para atender los servicios y necesidades públicas. 5. La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe ir implícito en la Ley que lo crea, sin que pierda el carácter general. Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: El Estado cobra un valor por un bien o servicio ofrecido. Éste guarda relación directa con los servicios derivados. El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio. El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión. Pueden involucrarse criterios distributivos (ejemplo: tarifas diferenciales). Las contribuciones tienen las siguientes características: Surgen de la realización de obras públicas o actividades estatales, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos. La contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades.

- 5.2. En lo que alude a la facultad impositiva de los Municipios, el Consejo de Estado² ha dicho:

Si bien es cierto existen normas constitucionales que reafirman la autonomía fiscal de las entidades locales, así como disposiciones que salvaguardan la propiedad de sus recursos tributarios -como el 294, que prohíbe que la Ley conceda exenciones sobre los tributos de los entes territoriales; el 317 que dispone que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, o el 362, que da protección constitucional a los tributos de los departamentos o municipios-, sus potestades tributarias no son ilimitadas, como se deriva del numeral 3 del artículo 287 y el numeral

² Sentencia de fecha 24 de octubre de 2002, Radicación No 05001-23-26-000-1999-0797-01(13408).

4 del artículo 313 de la Constitución: El artículo 338 de la Constitución Política exige que el legislador, creador del impuesto sea nacional, departamental o municipal, fije DIRECTAMENTE los elementos estructurales del tributo. Interpretando la anterior disposición de una manera armónica junto con los demás preceptos mencionados, le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación “ex novo” de los tributos, y a partir de ella, las asambleas o los concejos pueden ejercer su poder de imposición. Las entidades territoriales establecen tributos dentro de su jurisdicción, pero con sujeción a la ley que previamente los haya determinado.

En el mismo sentido en Sentencia de fecha 5 de febrero de 2015, manifestó el Órgano de cierre de ésta Jurisdicción que:

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se mantuvieron los principios de legalidad tributaria y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en la anterior Constitución, pues el artículo 338 dispuso, en lo pertinente, lo siguiente: *“Artículo 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 [...]”* La norma constitucional parcialmente transcrita introduce como modificación que sean la ley, las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales o distritales los que determinen los elementos del tributo, en concordancia con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1º, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Carta, al conferirles a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales la potestad de establecer los diferentes elementos de la obligación tributaria [...] De acuerdo con lo anterior, el artículo 338 de la Constitución Política asigna a los entes territoriales la competencia para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los elementos esenciales de los tributos de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues, de lo contrario, se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta le ha conferido a los departamentos y municipios y distritos en tales aspectos. Con base en los anteriores argumentos, la Sala cambió su jurisprudencia para reconocer la facultad que tienen las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales para establecer los elementos esenciales de los tributos locales, siempre que estos hayan sido creados o autorizados por el legislador y se hayan determinado los lineamientos generales que deben tener en cuenta los órganos de representación para la determinación de los elementos del tributo, pues, se insiste, la autonomía tributaria de las entidades territoriales no es ilimitada, dado que, en todo caso, debe mediar la intervención del legislador. Así, retomó los planteamientos generales expuestos por la Sección sobre la potestad impositiva de las entidades territoriales [...] Igualmente, tuvo en cuenta el criterio de la Corte Constitucional en el sentido de que las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales pueden determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria en el evento de que el legislador haya

fijado como parámetros mínimos la autorización del gravamen y la delimitación del hecho gravado³.

6. EL CASO DE MARRAS.

- 6.1. Se debate en el Sub Exámine, a través del medio de control de Nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA., la legalidad de los artículos 2,3,4,5,6,7,8,9,10 y 11 del Acuerdo Municipal No 0020 de 1999 “*Por medio del cual se modifica el artículo 237 y se adiciona el Acuerdo 0034 de 1998, y se establece la CONTRIBUCIÓN AL DEPORTE MUNICIPAL en el Municipio de Tunja*” proferido por el Concejo Municipal de Tunja, así como de los artículos 275, 276, 277 y 278 del Decreto Municipal No 389 de 2006 “*Por medio del cual se ordena y renumera el Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja compilando en un solo cuerpo jurídico la totalidad de la normatividad tributaria del Municipio de Tunja*”, proferido por el Alcalde Municipal de Tunja, en lo que hace referencia a la contribución al deporte municipal. Lo anterior, por cuanto se considera por la parte actora que los mismos, se transgreden principios de alcance constitucional y legal.

Observado el Acuerdo No 20 del 30 de agosto de 1999, se encuentra que el mismo dispone en el artículo segundo, la creación de la contribución al deporte municipal en el Municipio de Tunja, señalando en el artículo tercero que, ésta es la imposición que hace el Municipio a toda persona, natural o jurídica, que suscriba contratos o negocios con él, para financiar a través del Instituto de la Juventud, el Deporte, la Recreación, el Aprovechamiento del Tiempo libre y la Educación extra escolar IRDET; funcionamiento, programas y proyectos de inversión social de acuerdo con los parámetros de la Ley 181 de 1995.

Asimismo se establece que, del total del recaudo el IRDET, destinará hasta un 40% al pago de los gastos de funcionamiento del Instituto, de los escenarios deportivos u unidades recreativas de propiedad del Municipio y que administre y, el excedente se invertirá en programas y proyectos de inversión social de acuerdo con los parámetros de la Ley 181 de 1995; siendo sujeto activo de la contribución el Municipio; sujeto pasivo, toda persona natural o jurídica que celebre contratos en forma ocasional o permanente o negocie con la administración central, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales, salvo los contratos interadministrativos y de condiciones uniformes; base gravable sobre el valor total del contrato y, la tarifa del 3% del valor de las cuentas sobre los contratos u órdenes superiores a 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En armonía con lo anterior, el Decreto 389 del 29 de diciembre de 2006, que establece el Estatuto de Rentas Municipal, en los artículos 275 a 278, desarrolla la contribución al deporte en cuanto a su definición, sujeto activo, sujeto pasivo, base gravable y tarifa.

- 6.2. Observada por ésta Instancia el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, en aparte pertinente a los Entes Territoriales Locales se advierte que, ***Los entes deportivos municipales o distritales, contarán para su ejecución con:***

³ 85001-23-31-000-2010-00152-02(20654).

1. Los recursos que asignen los Concejos Municipales o Distritales en cumplimiento de la Ley 19 de 1991, por la cual se crea el Fondo Municipal de Fomento y Desarrollo del Deporte. Ver el Acuerdo Distrital 90 de 2003.
2. Los recursos que constituyan donaciones para el deporte, las cuales serán deducibles de la renta líquida en los términos de los artículos 125 y siguientes del Estatuto Tributario.
3. Las rentas que creen los Concejos Municipales o Distritales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.
4. Los recursos, que, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 60 de 1993, correspondan al deporte, la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre por asignación de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.
5. Los recursos que el Instituto Colombiano del Deporte asigne, de acuerdo con los planes y programas de estímulo y fomento del sector deportivo y las políticas del Gobierno Nacional.
6. Las demás que se decreten a su favor.

Parágrafo 1°.- Modificado por el art. 8, Ley 344 de 1996. Los recursos del Impuesto al Valor Agregado, IVA, a que se refiere el presente artículo, serán distribuidos así:

1. 30% para Coldeportes Nacional.
 2. 20% para los entes deportivos departamentales, y
 3. 50% para los entes deportivos municipales y distritales.
- 6.3. Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho considera que en el caso de marras, en los actos administrativos demandados, confluyen dos causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA, como son la infracción de las normas en que deberían fundarse y la falta de competencia tanto del Concejo Municipal de Tunja como del Alcalde Municipal de la misma Entidad Territorial. Ello teniendo en cuenta que:

1) La contribución al deporte, en la forma regulada, se constituye en un impuesto más no una contribución, toda vez que se estableció sin consideración a un beneficio directo recibido del Estado, pues tiene como fundamento específico la obligación de la persona de cooperar para la realización del financiamiento del IRDET y el mantenimiento de los escenarios deportivos y sin ninguna contraprestación; además la contribución, se diferencia en que, éstas si son un ingreso público ordinario de carácter obligatorio y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas destinado a un específico, del cual además del beneficio colectivo resulta una ventaja particular para los contribuyentes y a semejanza de la tasa, se trata de un ingreso tributario que reporta una utilidad directa al contribuyente, pero se diferencia de ésta en que el beneficio no es individualizado sino genérico, para un grupo de personas.

Se reitera así lo dicho por el Consejo de Estado, en Sentencia de fecha 24 de octubre de 2002, Radicación No 05001-23-26-000-1999-0797-01(13408), cuando manifestó que, las contribuciones tienen las siguientes características: Surgen de la realización de obras públicas o actividades estatales, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos. La contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades.

En el presente caso, se establece en los actos acusados, la contribución al Deporte en el Municipio de Tunja, en cuantía del 3% del valor de las cuentas a quien celebre contratos en forma ocasional o permanente o negocie con la administración central o descentralizada, en cuantía que supere los 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin una relación entre el contrato y el beneficio reportado a quien hace la contribución, así como sin ninguna proporción en cuanto al beneficio obtenido por quien efectúa el pago, lo cual es constitutivo de un impuesto.

Lo anterior como ha dejado el Consejo de Estado - se enmarca dentro de la categoría de impuesto, por cuanto según dijo en caso analizado por la Corporación en Sentencia del 17 de agosto de 2006, Radicación No 15338, *de las características del tributo desarrollado ..., no se prevén ventajas o beneficios individuales o colectivos para las personas que están obligadas a su pago, por lo cual la llamada "contribución" se enmarca dentro de la concepción doctrinaria y jurisprudencial de un impuesto.*

2) El Municipio de Tunja, no tenía facultad impositiva, por cuanto es claro que, como ha advertido el Órgano de Cierre de ésta Jurisdicción⁴, si bien es cierto existen normas constitucionales que reafirman la autonomía fiscal de las entidades locales, así como disposiciones que salvaguardan la propiedad de sus recursos tributarios, sus potestades tributarias no son ilimitadas y el artículo 338 de la C.P. exige que el legislador, creador del impuesto sea nacional, departamental o municipal, fije DIRECTAMENTE los elementos estructurales del tributo, es decir que, le correspondía a la ley, dictada por el Congreso, la creación "ex novo" de los tributos, y a partir de ella, las asambleas o los concejos si pueden ejercer su poder de imposición y en consecuencia, las entidades territoriales establecen tributos dentro de su jurisdicción, pero con sujeción a la ley que previamente los haya determinado.

Conforme a ello, dijo el Consejo de Estado que, se ha reconocido la facultad que tienen las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales para establecer los elementos esenciales de los tributos locales, siempre que estos hayan sido creados o autorizados por el legislador y se hayan determinado los lineamientos generales que deben tener en cuenta los órganos de representación para la determinación de los elementos del tributo, pues, la autonomía tributaria de las entidades territoriales no es ilimitada, dado que, en todo caso, debe mediar la intervención del legislador.

3) Conforme a lo anterior, se encuentra que el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, si bien dice que los entes deportivos municipales contarán para su ejecución con las *rentas que creen los Concejos Municipales o Distritales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre*, no se aprecia que allí se disponga la creación de Tributo alguno, sujeto activo y pasivo, tarifa o condiciones; aspecto que ha corroborado profusamente el Consejo de Estado.

Así encuentra ésta Instancia que la mencionada Corporación, - al estudiar un asunto relacionado con la creación de *la contribución en el Departamento del Valle del Cauca con destino al deporte, la recreación, y la educación física* -, en Sentencia de fecha 17 de agosto de 2006, Radicación No 15338, mencionó en cuanto a la aplicación del artículo 75 de la Ley 181 de 1995 y la facultad impositiva de la Entidades territoriales:

⁴ Sentencia de fecha 24 de octubre de 2002, Radicación No 05001-23-26-000-1999-0797-01(13408).

En primer término, se precisará la naturaleza del tributo contemplado en el acto administrativo demandado, y una vez definido, se entrará a examinar si la Asamblea tenía competencia tributaria para establecerlo.

El Código Tributario para América Latina definió los tributos ...⁵.

De esta última definición el tratadista Juan Rafael Bravo Arteaga⁶ extrae sus elementos así:

- “a) Constituyen un ingreso tributario*
- “b) Tienen como causa la percepción por el contribuyente de un beneficio genérico para un grupo de personas.*
- “c) Su producto debe estar destinado a una obra pública o a la prestación de un servicio público.”*

De acuerdo con lo anterior la contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades.

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 inmediato.

En el caso en estudio, la Sala observa que en la Ordenanza 161 de enero 2 de 2003, se estableció a cargo de los usuarios del servicio de telefonía celular, beeper, buscapersonas y demás servicios de telecomunicaciones y/o telemática que existan o se creen en la jurisdicción del Valle del Cauca, con exclusión de la telefonía fija, el pago de una “contribución” equivalente al dos por ciento (2%) del valor del servicio prestado, facturado en forma mensual o periódica, sin incluir el IVA, las contribuciones y sanciones.

Por tanto, de las características del tributo desarrollado en la Ordenanza acusada, no se prevén ventajas o beneficios individuales o colectivos para las personas que están obligadas a su pago, por lo cual la llamada “contribución” se enmarca dentro de la concepción doctrinaria y jurisprudencial de un impuesto.

Una vez determinada su naturaleza impositiva, se entra a estudiar si la Asamblea vulneró el principio de legalidad tributaria, vale decir el elemento común de los tributos como es “la reserva de ley”, al gravar a los usuarios de telefonía celular, beeper, buscapersonas y demás servicios de telecomunicaciones y/o telemática en el Departamento del Valle del Cauca.

El Tribunal consideró que en el acto demandado se cumplió con la autorización legal contenida en el artículo 75 numeral 2º de la Ley 181 de 1995, razón por la cual la Asamblea estaba facultada para crear una contribución destinada al deporte, la educación física y la recreación.

⁵ RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Derecho Tributario Sustancial y Procedimental. 3ª Ed. Editorial Temis. pág. 4.

⁶ BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael. Nociones Fundamentales de Derecho Tributario. 3ª Ed. Editorial Legis. pág. 31.

La accionante sostuvo que la disposición legal mencionada, en modo alguno crea o autoriza un tributo, como quiera que se refiere a los recursos financieros de Coldeportes, los entes deportivos departamentales, municipales o distritales.

*Al respecto la Sala observa que el artículo primero de la Ordenanza 161 de enero 2 de 2003, expresa: “**CREACIÓN**. De conformidad con lo establecido en el **artículo 75 de la Ley 181 de 1995** créase la contribución en el Departamento del Valle del Cauca con destino al deporte, la recreación, y la educación física.” Resalta la Sala.*

Y el numeral 2° del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, contenido en el “Título VIII. Financiamiento del Sistema Nacional del Deporte. Capítulo I. Recursos financieros estatales”, preceptúa:

“ Los entes deportivos departamentales, contarán para su ejecución con:

(...)

2. Las rentas que creen las Asambleas Departamentales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.” (Negrilla fuera de texto).

Por tanto, la disposición mencionada fue el fundamento legal para que la Ordenanza atacada creara una contribución con destino al deporte, la recreación y la educación física.

*La Sala ha expresado en numerosas providencias⁷ que la facultad de establecer tributos a cargo de las entidades territoriales, se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria, que incluye la participación de órgano de **representación popular** para el señalamiento de los tributos y la **predeterminación** de los elementos esenciales de los mismos.*

La representación popular implica que no puede haber impuesto sin que estén representados los eventuales afectados, y por ello la Constitución autoriza únicamente al Congreso, Asambleas y Concejos a establecer impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales dentro de los marcos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Nacional, conforme al poder originario y derivado.

La predeterminación se refiere a que corresponde a esos órganos fijar sus elementos, por lo que deben indicar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas - salvo autorización respecto de tasas y contribuciones-, como se desprende del tenor literal de la norma constitucional citada.

Ahora, si bien existen normas constitucionales que reafirman la autonomía fiscal de las entidades territoriales, así como disposiciones que salvaguardan la propiedad de sus recursos tributarios —como el 294, que prohíbe que la Ley conceda exenciones sobre los tributos de los entes territoriales; el 317

⁷ Sentencia del 8 de junio de 2001. Expediente 11997, Consejero Ponente Dr. Germán Ayala Mantilla; Sentencia del 28 de enero de 2000, Expediente 9723, Consejero Ponente Dr. Daniel Manrique Guzmán y del 29 de septiembre de 2005, expediente 14562, Consejera Ponente Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

que dispone que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, o el 362, que da protección constitucional a los tributos de los departamentos o municipios—, **sus potestades tributarias no son ilimitadas**, como se deriva del numeral 3 del artículo 287, y los numerales cuartos de los artículos 300 y 313 de la Constitución que rezan:

“Artículo 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.” (Subraya la Sala)

ART. 300.—Modificado. A.L. 1º/96, art. 2º. Corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

4. Decretar, **de conformidad con la ley**, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

“Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

(...)

4. Votar **de conformidad con la Constitución y la Ley** los tributos y gastos locales” (Resalta la Sala)

Por ende, la creación “ex novo” de los tributos corresponde a la Ley, y a partir de ella, las Asambleas o los Concejos pueden ejercer su poder de imposición⁸, siempre y cuando respeten el marco establecido por la disposición de rango legal.

Así las cosas, la facultad impositiva de los entes territoriales no es originaria sino **derivada**, ya que la Constitución Política claramente determina que las Asambleas, decretan **de conformidad con la ley**, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. (Art. 300.num.4º)

En el caso en estudio, del contenido del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, no es posible inferir la creación de un tributo en cabeza de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, ni parámetros a partir de los cuales el ente territorial pueda establecerlo en su jurisdicción.

En efecto, la norma en comento se limita a enunciar uno de los recursos financieros de carácter estatal con que cuentan los entes deportivos departamentales para su ejecución, como son **las rentas creadas por las Asambleas**, que constituyen fuente económica para el cumplimiento de las metas relacionadas con el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

De tal forma, que el precepto legal no creó ningún tipo de tributo, ni contempló referencias, pautas o directrices que permitieran a la Asamblea

⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 22 de febrero de 2002, exp. 12591.

Departamental del Valle del Cauca determinar mediante Ordenanza los respectivos elementos.

Por ello, la Asamblea desconoció los lineamientos constitucionales para el ejercicio de la actividad tributaria, específicamente el principio de legalidad, según el cual corresponde al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, para que pudiera concretar los demás factores del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización⁹.

En este orden de ideas, el numeral 2º del artículo 75 de la Ley 181 de 1995 carece de los requerimientos previstos en el Ordenamiento Constitucional (artículo 338), lo que impedía a la entidad territorial fundamentarse en dicho precepto para implantar un impuesto a cargo de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, pues con tal actuación suplió la función legislativa asignada por la Carta Política al Congreso.

En consecuencia, la Ordenanza 161 de enero 2 de 2003 creó un tributo sin que existiera norma superior que fijara los respectivos parámetros o directrices del gravamen, por lo que carecía de competencia derivada para desarrollarlo, razón por la cual la Sala revocará la sentencia de primera instancia, para en su lugar, declarar la nulidad de la Ordenanza demandada, al vulnerar en forma ostensible el principio de legalidad tributaria.

4) Aunado a lo anterior y, en lo que alude a la denominada Contribución al Deporte a nivel Municipal, es de reseñar que el Consejo de Estado en Sentencia de fecha 5 de febrero de 2015, Radicación No 85001-23-31-000-2010-00152-02(20654), estudió el asunto sometido al conocimiento del Despacho donde concluyó:

El artículo 75 de la Ley 181 de 1995, hace parte del Título VIII "Financiamiento del Sistema Nacional del Deporte", capítulo I "Recursos Financieros Estatales" y regula lo concerniente a los recursos del Instituto Colombiano de Deportes - Coldeportes, los entes deportivos departamentales y los entes deportivos municipales y distritales.

Al referirse a la competencia de una entidad territorial para crear un tributo en su jurisdicción, con base en el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, en sentencia de 17 de agosto de 2006 la Sala precisó que la referida norma legal no creó tributo local alguno ni autorizó su creación.

Advirtió, igualmente, que dicho precepto legal se limitó a enunciar los recursos financieros con que cuentan los entes deportivos, en este caso, los del orden municipal, para el cumplimiento de sus metas relacionadas con el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre [...]

Con base en este criterio jurisprudencial, la Sala ha precisado que las entidades territoriales no tienen competencia para crear una contribución con destino al deporte con fundamento en el artículo 75 de la Ley 181 de 1995 [...]

Teniendo en cuenta el anterior lineamiento jurisprudencial, que se reitera en esta oportunidad, se advierte que el artículo 75 de la Ley 181 de 1995 no creó

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-227 del 2 de abril de 2002. M..P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

ningún tributo. Tampoco autorizó su creación, ni fijó con precisión y claridad los parámetros para establecer los elementos esenciales de algún gravamen.

Por lo tanto, “no puede sostenerse que a partir de dicha disposición exista una autorización a los municipios para crear una contribución especial o ‘sobretasa’ con destino al deporte”.

En consecuencia, con la expedición del acuerdo demandado se desconoció el principio de legalidad de los tributos, pues, sin fundamento legal, se creó la contribución pro deporte municipal y se fijaron los elementos esenciales de dicho tributo.

Ello, porque, el artículo 75 de la Ley 181 de 1995 no crea ni autoriza la creación de tributo local alguno, pues se limita a establecer los recursos con los que cuentan los entes deportivos nacionales, departamentales y municipales para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los cuales están las rentas que creen las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales.

La Sala reitera que la propia Ley 181 de 1995, en los artículos 77 y 78, autorizó que una parte de los impuestos de espectáculos y de cigarrillos nacionales y extranjeros se destinara a los propósitos particulares regulados en esa normativa. Por tanto, el legislador diferenció la creación de rentas para los entes territoriales, de los tributos para contribuir al financiamiento del deporte. Lo anterior significa que el municipio de Yopal no tenía competencia para crear en su jurisdicción la contribución pro deporte, motivo suficiente para anular íntegramente el Acuerdo 21 de 2008, como lo dispuso el a quo [...].

Conforme a lo referido, se advierte que ésta es posición reiterada del Consejo de Estado, - tanto en el sentido que el Artículo 75 de la Ley 181 de 1995 no autorizan la creación de tributo alguno y en cuanto a la competencia restringida de la entidades territoriales en la regulación de los mismos siendo ésta del Legislador -, por cuanto en proveído de fecha 5 de junio de 2014, Radicación No **70001-23-31-000-2009-00110-02(19945)**, había dicho también que:

... En esas condiciones, con la expedición del Acuerdo Municipal 041 de 2008, específicamente los artículos 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 y 96, el Concejo Municipal de Sincelejo desconoció el principio de legalidad de los tributos y reemplazó la función legislativa asignada al Congreso de la República por la Constitución Política de Colombia, toda vez que creó una contribución especial sobre todo contrato que se tramite en el sector central y descentralizado del orden municipal con destino al sostenimiento del Instituto Municipal para el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación extraescolar (IMDER), y estableció los elementos de la contribución, sin el debido fundamento legal.

Lo anterior, porque el demandado no podía fundamentar el acto administrativo en lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, pues, se reitera, dicha disposición solo se limita a establecer los recursos con los que cuentan los entes deportivos de carácter nacional, departamental y municipal para el sostenimiento y cumplimiento de sus funciones, dentro de los cuales están las rentas que creen las asambleas departamentales y los concejos municipales.

Entonces, con fundamento en esta disposición, el Concejo Municipal de Sincelejo expidió el Acuerdo, pero se extralimitó en sus funciones porque esta norma no contiene una autorización para decretar o crear tributos con esa finalidad, por lo que procedía la nulidad de las normas acusadas.

IV. CONCLUSION.

Corolario de lo anterior, considera ésta Instancia que al establecerse en los actos acusados la creación de un impuesto denominado contribución al Deporte; tanto el Concejo Municipal de Tunja, como el Alcalde Municipal de la Entidad, carecían de competencia para establecerlo y regularlo, por cuanto la Ley 181 de 1995 en su artículo 75, no estableció la creación del mismo y al no existir sustento normativo, adolecen los actos acusados de la causal de nulidad de infracción en las normas en que deberían fundarse.

Así las cosas, no se encuentran llamados a prosperar los medios exceptivos que el IRDET denominó presunción de legalidad del acto demandado y ausencia de causales de violación de las normas demandadas.

No se dispone la condena en costas, por cuanto el artículo 188 del CPACA prevé que, no procede en los procesos en que se ventile un interés público.

En mérito de lo expuesto el JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE TUNJA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

RESUELVE

PRIMERO. Declarar no probadas las excepciones que el Instituto para la Recreación y el Deporte de Tunja, denominó presunción de legalidad del acto demandado y ausencia de causales de violación de las normas demandadas.

SEGUNDO. Declarar la Nulidad de los artículos 2,3,4,5,6,7,8,9,10 y 11 del Acuerdo Municipal No 0020 de 1999 *“Por medio del cual se modifica el artículo 237 y se adiciona el Acuerdo 0034 de 1998, y se establece la CONTRIBUCIÓN AL DEPORTE MUNICIPAL en el Municipio de Tunja”* proferido por el Concejo Municipal de Tunja, así como de los artículos 275, 276, 277 y 278 del Decreto Municipal No 389 de 2006 *“Por medio del cual se ordena y renumera el Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja compilando en un solo cuerpo jurídico la totalidad de la normatividad tributaria del Municipio de Tunja”*, proferido por el Alcalde Municipal de Tunja

TERCERO. Sin costas en esta instancia según lo indicado.

CUARTO. Reconózcase personería jurídica para actuar dentro de las presentes diligencias al abogado EDWIN CRISANTO BOHORQUEZ MORA, identificado con la C.C. No. 79.877.897 y TP. No 130.551 del C.S. de la J, en la forma y términos previstos en el memorial poder que obra a folio 474.

QUINTO. En firme la sentencia, háganse las comunicaciones del caso para su cumplimiento y archívese el proceso previa anotación en el programa "Justicia Siglo XXI". Desde ahora se autoriza la expedición de las copias que soliciten las partes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Juez