

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

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

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD.
<b>DEMANDANTE:</b>	HUGO FERNANDO SUAREZ FIGUEROA.
<b>DEMANDADO:</b>	MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ – CONCEJO MUNICIPAL.
<b>EXPEDIENTE:</b>	150013333013201300122-00.
<b>TEMA:</b>	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 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307 y 308 del Acuerdo Municipal No 019 de fecha 12 de noviembre de 2007 “Por medio del cual se expide el estatuto tributario, para el Municipio de Chiquinquirá” Proferido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, específicamente en lo que se refiere a la Contribución para el fomento del deporte, la recreación y el tiempo libre.

Igualmente pide que se declare la nulidad de los artículos 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, y 236 del Acuerdo Municipal No 027 de 4 de diciembre de 2008 “Por medio del cual se modifica el estatuto tributario del Municipio de Chiquinquirá aprobado mediante acuerdo 019 del 12 de noviembre de 2007”, proferido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, y que hacen relación a la contribución al Deporte (folios 2 a 4).

**2. HECHOS.**

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

- Sostiene el libelista que el Concejo Municipal de Chiquinquirá al momento de proferir los acuerdos Nos 0019 calendado el 12 de noviembre de 2007, y el No 027 del 4 de diciembre de 2008, 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 PARA EL

FOMENTO DEL DEPORTE, RECREACIÓN Y EL TIEMPO LIBRE. (folio 5).

### **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.**

#### **Municipio de Chiquinquirá:**

- Señala que con el funcionamiento de la entidad que hoy se surte de los recursos objeto de litigio, a nivel territorial se han desarrollado varios programas de educación, promoción y fortalecimiento a través de escuelas deportivas, y que al atacar de nulidad los actos demandados, se contravienen normas que dan paso a la construcción de un Estado social y democrático de derecho, desde lo cultural y lo deportivo.
- Indica que los mayores beneficiarios con los programas y la infraestructura puesta a disposición de la comunidad por el INDECUR, es la sociedad Chiquinquireña, pero muy especialmente los niños, niñas, adolescentes, mayores adultos y en términos generales todas las personas de escasos recursos económicos, población que merece protección especial por el Estado.
- Relaciona el inventario de programas y el número de beneficiarios de los mismos que desarrolló el IMDECUR CHIQUINQUIRÁ en vigencia de 2013, entre los que se encuentran escuela de atletismo, escuela de baloncesto, escuela de ajedrez, escuela de fútbol, entre otros, aduciendo que dichos programas fue posible desarrollarlos gracias a los diferentes aportes y contribuciones al Municipio.
- Aduce que desde la expedición de la ley 19 de 1991, se inició con la autorización legal para crear la contribución objeto de demanda, pues la misma ordenó la creación del Fondo Municipal de fomento y desarrollo del Deporte Municipal en todos los Municipios del País; igualmente hace referencia a las leyes 181 de 1995, 4ª de 1913, 97 de 1913, 84 de 1915, 397 de 1997, y ley 666 de 2000, precisando que allí está contenido el marco legal que faculta la creación de la contribución al Deporte Municipal.
- Sostiene que, la intención del Concejo Municipal de Chiquinquirá, puesta de manifiesto en los actos acusados, es cumplir con las obligaciones establecidas por la Constitución de 1991, por tanto dichos actos son legales, y deben permanecer dentro del ordenamiento jurídico, a fin de evitar que el desarrollo sostenible del Municipio de Chiquinquirá se trunque de manera intempestiva.

- Manifiesta que no es facultad exclusiva del Congreso de la República la fijación del impuesto o contribución con sus correspondientes elementos, pues según lo ha afirmado la Corte Constitucional (sentencia C – 035 de fecha 27 de enero de 2009), es admisible que los elementos de la obligación tributaria sean acordados por las Asambleas departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, dentro de unos parámetros mínimos que deben ser fijados por el legislador; como son: la autorización del gravamen y la delimitación del hecho gravado.
- Expresa que en el caso de la contribución accionada se delimito el hecho generador, el sujeto pasivo y el elemento cuantitativo del tributo. Como soporte a sus argumentos además cita una sentencia del Consejo de Estado de fecha 9 de julio de 2009 (no señala número de radicación), que hace referencia al impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos.
- Indica que en ejercicio de la franquicia que la Constitución Política le reconoce a las entidades territoriales en materia fiscal, el Concejo Municipal de Chiquinquirá está facultado para determinar los elementos del tributo que no fueron establecidos por el legislador.
- Recalca que los acuerdos demandados, no violan los artículos 150 numeral 12, 287, numeral 3°, 313 numeral 4° y 338 de la Constitución Política, pues existe una autorización legal para que el Concejo Municipal de Chiquinquirá adopte y regule el impuesto con destino al fomento del deporte, la recreación y el tiempo libre.
- Igualmente infiere que las normas territoriales demandadas no vulneraron el artículo 32 de la ley 136 de 1994, la cual establece que, además de las funciones que se señalan en la Constitución Política y en la Ley, es función de los Concejos establecer, reformar, o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley; pues contrario sensu, el Concejo Municipal de Chiquinquirá, eso es lo que ha hecho (folios 40 a 58).

#### **Excepciones No resueltas, propuesta por el Municipio de Chiquinquirá:**

- **Los actos administrativos cuestionados no presentan vicios de legalidad:** (no se ofrece explicación respecto a esta excepción).
- **Carencia de identidad en la causa de pedir:** Aduce que al existir la autorización legal cuestionada por el accionante, carecen de fundamento fáctico y legal sus pretensiones.
- **Falta Legitimatío Ad Caussam:** Referida esencialmente a la cuestión de fondo y la existencia de fundamento y autorización legal para la creación de la contribución al Deporte y la cultura en el Municipio de Chiquinquirá (folio 59).

#### **Instituto Municipal del Deporte y Recreación “IMDECUR”:**

En escrito que obra a folios 124 a 144 del expediente, presenta la contestación de la demanda, en los mismos términos que el Municipio de Chiquinquirá, Igualmente hace mención a las mismas excepciones.

## **II. TRAMITE DE LA INSTANCIA**

### **1. TRAMITE.**

La demanda fue presentada el 9 de agosto de 2013 (folio 25), admitida mediante auto del 25 de septiembre de 2013 (folios 27 a 28); auto notificado en debida forma a la parte demandante mediante estado electrónico No 10 del 26 de septiembre de 2013 (folios 27 y 28), a las partes demandadas, y al Ministerio publico el 02 de diciembre de 2013 (folios 30 a 35), el termino 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 37) y el traslado de la demanda (artículo 172 ley 1437) inicio el 4 de febrero de 2014, y finalizo el 17 de marzo de 2014 (folio 38), 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 ibidem (estado No. 10 de 10 de abril de 2014), (folio 220 Vto), diligencia realizada conforme se advierte a folio 225. Igualmente el día 3 de julio de 2014 se celebró la audiencia de pruebas (Folio 243).

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

En Audiencia de pruebas de fecha 3 de julio de 2014 (Folio 243) 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 extracta 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 Municipio de Chiquinquirá e IMDECUR CHIQUINQUIRÁ que, el Concejo Municipal de Chiquinquirá, si tenía facultad para crear la contribución. Los hechos constituyen conjeturas realizadas por el demandante. El impulso a la recreación y al deporte, no solo es un derecho de la ciudadanía sino una obligación del Estado. La destinación de los recursos y la ejecución de los mismos, han obtenido los resultados queridos por la Constitución y la Ley, en especial se ha beneficiado a los niños, niñas adolescentes, adultos mayores y en general a todas las personas de escasos recursos económicos. La Ley 19 de 1991 ordena la creación del Fondo Municipal de Fomento y Desarrollo del deporte Municipal, igualmente la Ley 397 de 1997 ordena la implementación, ejecución y sostenimiento de programas tendientes al desarrollo pleno de la persona humana y específicamente en la dimensión cultural, dentro de la cual se encuentra la recreación y el deporte. Igualmente la Ley 666 de 2000, modificó la Ley 397 de 1997 y corroboró las facultades legales de los Concejos municipales para crear el impuesto que financie y promueva la actividad deportiva en el plano municipal. De lo anterior concluye que los actos demandados, se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico y la Constitución permite que sean la Ley, las Ordenanzas o los Acuerdos, los que determinen los elementos del tributo, en

desarrollo de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales y, entender lo contrario implicaría hacer nugatorias las atribuciones que Constitucionalmente se confirió a los Departamentos y a los Municipios en materia tributaria. Por lo anterior, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

**C. MINISTERIO PÚBLICO.** No emitió concepto.

### **III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

#### **1. DIFERENCIAS Y PROBLEMAS JURIDICOS.**

En la Audiencia inicial (Folio 225) 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, o algún otra norma, facultó a los Concejos Municipales para crear rentas con destino al Deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

Si la Contribución para el Fomento del Deporte, la Recreación y el tiempo libre regulada mediante los acuerdos acusados se encuentra afectada de nulidad, al instituir el tributo exigible a los contratistas del Municipio de Chiquinquirá, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta de carácter Municipal, sin tener competencia para ello.

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 de Chiquinquirá al crear y regular la contribución para el fomento del deporte, la recreación y el tiempo libre, desconoció 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, o alguna otra norma facultó al Concejo Municipal de Chiquinquirá, para crear la contribución al deporte exigible a los contratistas del Municipio, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta Municipal?

¿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 Municipio de Chiquinquirá e IMDECUR CHIQUINQUIRÁ consideran que, el Concejo Municipal de Chiquinquirá, si tenía facultad para crear la contribución. Los hechos constituyen conjeturas realizadas por el demandante. El impulso a la recreación y al deporte, no solo es un derecho de la ciudadanía sino una obligación del Estado. La destinación de los recursos y la ejecución de los mismos, han obtenido los resultados queridos por la Constitución y la Ley, en especial se ha beneficiado a los niños, niñas adolescentes, adultos mayores y en general a todas las personas de escasos recursos económicos. La Ley 19 de 1991 ordena la creación del Fondo Municipal de Fomento y Desarrollo del deporte Municipal, igualmente la Ley 397 de 1997 ordena la implementación, ejecución y sostenimiento de programas tendientes al desarrollo pleno de la persona humana y específicamente en la dimensión cultural, dentro de la cual se encuentra la recreación y el deporte. Igualmente la Ley 666 de 2000, modificó la Ley 397 de 1997 y corroboró las facultades legales de los Concejos municipales para crear el impuesto que financie y promueva la actividad deportiva en el plano municipal. De lo anterior concluye que los actos demandados, se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico y la Constitución permite que sean la Ley, las Ordenanzas o los Acuerdos, los que determinen los elementos del tributo, en desarrollo de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales y, entender lo contrario implicaría hacer nugatorias las atribuciones que Constitucionalmente se confirió a los Departamentos y a los Municipios en materia tributaria.

## **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 Chiquinquirá expidió el Acuerdo No 019 de fecha 12 de noviembre de 2007, “Por medio del cual se expide el estatuto Tributario, para el Municipio de Chiquinquirá”, y que en los artículos 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, y 308 se

regula la contribución para el fomento del deporte, la recreación y el tiempo libre.

- Igualmente está acreditado que la citada corporación expidió el Acuerdo Municipal No 027 calendado el 04 de diciembre de 2008 “*Por medio del cual se modifica el estatuto tributario del Municipio de Chiquinquirá aprobado mediante acuerdo 019 del 12 de noviembre de 2007*” y en los artículos 227, 228, 229, 230, 331, 232, 233, 234,235, y 236 se refieren a la Contribución para el Fomento del Deporte, la recreación y el tiempo libre. (folios 14 a 23 y 76 a 81).

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 237 se encuentra certificación del Presidente del Concejo Municipal de Chiquinquirá, donde alude que, mediante los acuerdos 019 de 2007 y 027 de 2008 se creó y reguló la contribución en el Municipio, que fue creada con el Acuerdo 038 de 1998, derogado por el Acuerdo 019 de 2007 y a su vez derogado por el Acuerdo 027 de 2008 y que a la fecha no ha sido modificado en relación con la Contribución allí dispuesta.

#### 4. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

Es de mencionar que de las excepciones propuestas, restan por resolver las que las demandadas señalan como:

**Los actos administrativos cuestionados no presentan vicios de legalidad:** (no se ofrece explicación respecto a esta excepción); **Carencia de identidad en la causa de pedir:** Aduce que al existir la autorización legal cuestionada por el accionante, carecen de fundamento fáctico y legal sus pretensiones y, **Falta Legitimatío Ad Caussam:** Referida esencialmente a la cuestión de fondo y la existencia de fundamento y autorización legal para la creación de la contribución al Deporte y la cultura en el Municipio de Chiquinquirá (folio 59).

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 Doctrina<sup>1</sup>.

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

---

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

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 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 Estado<sup>2</sup> 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 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

---

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

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 gravado<sup>3</sup>.

## 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 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307 y 308 del Acuerdo Municipal No 019 de fecha 12 de noviembre de 2007 “Por medio del cual se expide el estatuto tributario, para el Municipio de Chiquinquirá” Proferido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, específicamente en lo que se refiere a la Contribución para el fomento del deporte, la recreación y el tiempo libre.

Igualmente pide que se declare la nulidad de los artículos 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, y 236 del Acuerdo Municipal No 027 de 4 de diciembre de 2008 “Por medio del cual se modifica el estatuto tributario del Municipio de Chiquinquirá aprobado mediante acuerdo 019 del 12 de noviembre de 2007”, proferido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, y que hacen relación a la contribución al Deporte.

Observado el Acuerdo No 027 del 4 de diciembre de 2008, que deroga el Acuerdo 019 de del 12 de diciembre de 2007, se encuentra que el mismo dispone en el artículo 227 que la autorización legal se encuentra en el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, señalando en el artículo 228 el hecho generador en cuanto a que lo constituye el valor de los contratos que celebren todas las personas naturales y jurídicas con el Municipio de Chiquinquirá y entidades descentralizadas Municipales, con las exclusiones allí dispuestas.

---

<sup>3</sup> 85001-23-31-000-2010-00152-02(20654).

Asimismo se establece que, el sujeto activo de la contribución es el Municipio; sujeto pasivo, toda persona natural o jurídica que celebre contratos con la administración central y descentralizada; base gravable sobre el valor total del contrato y sus adicionales y, la tarifa del 2.5% del valor neto de cada contrato, incluyendo los adicionales y recaudado por cada una de las tesorerías a través de descuento directo en el momento de cada uno de los pagos.

Se advierte que, el acuerdo 038 de 1998, dispone en el artículo 702 y S.S. la contribución para el deporte y la recreación (Folio 238), el cual se modificó por el Acuerdo 032 y deroga las disposiciones que le sean contrarias (Folio 242), por su parte el Acuerdo 019 del 12 de noviembre de 2007, deroga los acuerdos municipales que hacen referencia a la parte sustantiva de los tributos y a los beneficios tributarios que le sean contrarios (Folio 18) y, en armonía con lo anterior, el Acuerdo 027 de 2008, deroga el Acuerdo 19 del 12 de noviembre de 2007.

Conforme a lo anterior, se concluye que la regulación vigente en materia de la contribución para el deporte, la recreación y el tiempo libre, en cuanto a su autorización legal, hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, causación, base gravable, tarifa, recaudo, destinación de los recursos y manejo y contabilidad del recaudo, son los artículos 227 a 236 del Acuerdo Municipal No 027 del 4 de diciembre 2008; aspecto éste que se corrobora con lo afirmado en la certificación vista a folio 237.

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:***

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 1º.- 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 del Concejo Municipal de Chiquinquirá. 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 cumplir con los propósitos que le corresponde al Instituto Municipal del Deporte, Cultura y Recreación "IMDECUR", en el marco de la Ley 181 de 1995 y los planes municipales del deporte, la recreación y uso del tiempo libre; 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 Chiquinquirá, en cuantía del 2.5% del valor de los contratos y adicionales a quien celebre contratos, 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 establecido 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 Chiquinquirá y su Concejo Municipal, no tenían facultad impositiva, por cuanto es claro que, como ha advertido el Órgano de Cierre de ésta Jurisdicción<sup>4</sup>, 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

---

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

novos” 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:

*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 ...<sup>5</sup>.*

*De esta última definición el tratadista Juan Rafael Bravo Arteaga<sup>6</sup> 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.*

---

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

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

*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 2° 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.*

*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 “Titulo 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 providencias<sup>7</sup> 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 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:

---

<sup>7</sup> 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.

(...)

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 imposición<sup>8</sup>, 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.4°)*

*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 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 autorización<sup>9</sup>.*

*En este orden de ideas, el numeral 2° 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.*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 22 de febrero de 2002, exp. 12591.

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

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 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 las 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 crean 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 disponerse en los actos acusados el impuesto denominado contribución al Deporte; el Concejo Municipal de Chiquinquirá, carecía 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.

Conforme a lo anterior, habrá de declararse la nulidad de los Acuerdos demandados, teniendo en cuenta que si bien el Acuerdo 027 de 2008, derogó el Acuerdo 019 de 2007; éste último durante su vigencia surtió efectos<sup>10</sup> que también adolecieron de

---

<sup>10</sup> El Consejo de Estado en Sentencia de fecha 30 de julio de 2011, Radicación No **11001-03-25-000-2005-00108-00(4719-05; 9552-05; 10250-05)** dijo: *Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que si la demanda se formula en vigencia de la disposición acusada, es necesario efectuar el juicio acerca de su legalidad, pese a su posterior derogatoria o modificación por otra preceptiva, ya que no obstante su posible desaparición del mundo jurídico, lo cierto es que ha producido efectos jurídicos durante el tiempo de su vigencia.*

*... De ahí que la llamada "sustracción de materia" en el derecho contencioso administrativo, solo se configura cuando el acto administrativo no haya producido efecto alguno, que no es este caso, puesto que la norma acusada sí los produjo ..."*

nulidad por las causales mencionadas. En armonía con lo anterior, se concluye además que la regulación vigente en materia de la contribución para el deporte, la recreación y el tiempo libre en el Municipio de Chiquinquirá, - en cuanto a su autorización legal, hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, causación, base gravable, tarifa, recaudo, destinación de los recursos y manejo y contabilidad del recaudo, - son los artículos 227 a 236 del Acuerdo Municipal No 027 del 4 de diciembre 2008; aspecto éste que se corrobora con lo afirmado en la certificación vista a folio 237.

Así las cosas, no se encuentran llamados a prosperar los medios exceptivos que las demandadas denominaron los actos administrativos cuestionados no presentan vicios de legalidad, Carencia de identidad en la causa de pedir y, Falta Legitimatío Ad Caussam.

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 las demandadas denominaron como: Los actos administrativos cuestionados no presentan vicios de legalidad, Carencia de identidad en la causa de pedir y, Falta Legitimatío Ad Caussam.

**SEGUNDO.** Declarar la Nulidad de los artículos 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307 y 308 del Acuerdo Municipal No 019 de fecha 12 de noviembre de 2007 “Por medio del cual se expide el estatuto tributario, para el Municipio de Chiquinquirá” Proferido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, específicamente en lo que se refiere a la Contribución para el fomento del deporte, la recreación y el tiempo libre, así como de los artículos 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, y 236 del Acuerdo Municipal No 027 de 4 de diciembre de 2008 “Por medio del cual se modifica el estatuto tributario del Municipio de Chiquinquirá aprobado mediante

---

En similar sentido se pronunció la alta corporación de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 7 de febrero de 2013, emitida dentro del radicado No. 150012331000200202429 01, siendo CP. Dr. William Giraldo Giraldo, en la cual sostuvo:

*“En efecto, esta Corporación ha señalado que basta que una norma jurídica de contenido general haya estado vigente para que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deba pronunciarse ante la nulidad propuesta, pues si en ese período produjo efectos jurídicos, es menester una decisión sobre su legalidad, en razón a que la derogatoria surte efectos hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma y sin restablecer el orden violado.”*

acuerdo 019 del 12 de noviembre de 2007”, proferido por el Concejo Municipal de Chiquinquirá, y que hacen relación a la contribución al Deporte.

**TERCERO.** Sin costas en esta instancia según lo indicado.

**CUARTO.** 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.

**NÓTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Juez