



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
CENTRO- AVENIDA VENEZUELA -EDIFICIO NACIONAL PISO 1
TELEFAX: 664-2718

EDICTO N° 038

LEY 1437 DE 2011 (ORALIDAD)

MEDIO DE CONTROL: OBSERVACIONES

MAGISTRADO PONENTE: Dra. CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

DEMANDANTE: GOBERNACION DE BOLIVAR

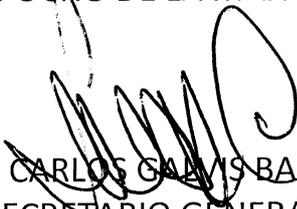
DEMANDADO: ACUERDO MUNICIPAL 010 DE 2012 DEL MUNICIPIO DE SAN
ESTANISLAO DE KOSTKA – BOLIVAR

RADICADO: 13001-23-33-000-2013-00125-00.

CLASE PROVIDENCIA: SENTENCIA.

FECHA DE LA PROVIDENCIA: 27 DE MAYO DE 2013

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR, SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL, POR EL TERMINO LEGAL DE TRES (3) DIAS, HOY, VEINTINUEVE (29) DE MAYO DE DOS MIL TRECE (2013), A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00 A.M.).


JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO; HOY, TREINTA Y UNO (31) DE MAYO DE DOS MIL TRECE (2013), SIENDO LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL



**REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
-SALA DE DECISIÓN 003-**

Cartagena de Indias D. T. y C, veintisiete (27) de mayo de dos mil trece (2013)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

ACCIÓN:	OBSERVACIONES
ACTOR:	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
ACTO A REVISAR:	ACUERDO MUNICIPAL No. 010 DE 2012 DEL MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO DE KOSTKA – BOLÍVAR.
EXPEDIENTE:	13-001-23-33-000-2013-00125-00
TEMA:	Cobros no autorizados y facultad del Alcalde para realizar incorporaciones al presupuesto.
SENTENCIA N°:	04

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir sobre la validez del **ACUERDO No. 010 DE 2012**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE SAN ESTANISLAO DE KOSTKA – BOLÍVAR-**, conforme la petición que elevó el Gobernador de Bolívar, y aduciendo que es contrario a la Constitución y la Ley.

I. ANTECEDENTES

1. La petición.

El día 04 de marzo de 2013 , la abogada SARA C. RICARDO BARRIOS – Profesional Especializada de la Secretaría del Interior del Departamento de Bolívar, concurrió ante el Tribunal Administrativo de Bolívar invocando el uso de las atribuciones conferidas al Gobernador por el numeral 10 del artículo 305 de la actual Constitución Política y del artículo 82 de la Ley 136 de 1994, para solicitar el estudio de validez del Acuerdo 010 de noviembre 29 de 2012, proferido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka-

Bolívar, por medio del cual se *expide el presupuesto general de ingresos, rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos de funcionamiento e inversión del municipio de SAN ESTANISLAO DE KOSTKA, BOLIVAR para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

2. Normas violadas y concepto de la violación.

En el acápite correspondiente a las normas violadas se relacionaron las siguientes: artículo 16 de la Ley 962 de 2005, artículo 1º de la Ley 1259 de 2006. Del texto de las observaciones se desprende que también se consideran violadas las siguientes: artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, artículo 110 del Decreto 111 de 1996 y el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. Así mismo los artículos 150 numeral 12, 287, 313 numeral 4º 338, 345 y 346 de la Constitución Política.

Como concepto de violación se señaló que el acuerdo demandado incurría en las siguientes falencias:

- Señala que el presupuesto se incluyó como ingreso obtenido la sobre tasa deportiva, respecto de lo cual el Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse, al confirmar la suspensión provisional del Acuerdo 08 de 1999 de Marsella indicando que su creación como tributo le correspondía al Congreso de la República.

- Se presupuestaron ingresos por concepto de Marcas y Herretes, lo cual debió sujetarse a los artículos 150 numeral 12, 287, 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política, normas que establecen el principio de legalidad del tributo y de competencia a los que deben someterse los concejos municipales al momento de regular la materia impositiva, puesto que esa facultad es residual.

- Señala que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, ningún organismo o entidad pública puede cobrar por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas,

contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por la autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto, lo cual es aplicable en virtud del artículo 2º ibídem. Sostiene que tales argumentos se aplican para los conceptos estipulados por guías de movilización del ganado, registro de hierro, paz y salvo municipal, placa y nomenclatura, adicional por cada recibo.

- No se cumplió con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011 que establece que el destino de los recursos de la participación de propósito general para deporte y cultura es de un 8% y un 6% respectivamente y el acuerdo distribuyó para esos sectores el 4 y 3%.

- Afirma que los artículos 31 y 42 del acuerdo autorizan al Alcalde a realizar incorporaciones al presupuesto, lo que viola lo dispuesto en el artículo 345 y 346 de la C.N. y desconoce el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012., toda vez que no se puede autorizar al ejecutivo a realizar incorporaciones por decreto de recursos diferentes a los inicialmente aprobados en el presupuesto municipal, con la única excepción de las incorporaciones que se pueden realizar del recursos provenientes de convenios con entidades del orden nacional, departamental o de la cooperación internacional.

3. Actuación Procesal.

La solicitud de revisión del acuerdo se presentó en la oficina Judicial – Reparto, el día 04 de marzo de 2013 (folio 1). Se admitió el 15 de marzo de 2013¹. En la providencia se dispuso fijar en lista el proceso por el término de diez (10) días según lo previsto el artículo 121, numeral 1º del decreto 1333 de 1986. El expediente se fijó en lista del 22 marzo de 2013 al 11 de abril de 2013². Vencido dicho término, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia.

¹ Fol. 71

² Folio 73

II. CONSIDERACIONES

1. ASUNTOS PREVIOS.

1.1. Competencia.

Este Tribunal es competente para ejercer el control de validez en referencia, de conformidad con lo establecido en el art. 151 núm. 4 del C.P.A.C.A., que dispone:

“Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

... 4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas.”

1.2. Temporalidad de las observaciones.

En el escrito de observaciones, la Gobernación de Bolívar, afirma estar dentro del término para demandar.

Al respecto, el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en su artículo 119, preceptúa:

*“ARTICULO 119. Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, **lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez**”.*

Conforme a la norma anterior, se tiene entonces que el Gobernador cuenta con veinte (20) días siguientes a la fecha en la cual recibe en su despacho el acuerdo objeto de observaciones, para remitirlo al Tribunal competente.

Ahora bien, a folio 7 del expediente figura copia del Acuerdo acusado con firma de recibido por parte de la Gobernación de Bolívar del 6 de febrero de 2013, por lo que si las observaciones fueron presentadas el día 04 de marzo de 2013 (fl. 1) resultan oportunas.

1.3. Del objeto de control.

Precisa la Sala que si bien en el escrito de observaciones se expresa: (...) "deberá el Tribunal Administrativo de Bolívar **declarar la invalidez del párrafo del artículo noveno del acurdo (sic) de la referencia...**"³, tal pretensión es errada en la medida en que, el artículo 9 del Acuerdo 010 de 2012 del Municipio de San Estanislao de Kostka al que se refiere la demanda, no tiene párrafos y por otra, de la lectura integral del escrito de observaciones y sus anexos, no queda duda en cuanto a que el acto que se pide revisar es el mencionado Acuerdo No. 010 de 2012, en lo relacionado con el cobro de la sobretasa deportiva, del ingreso de marcas y herretes, guías de movilización de ganado, registro de hierro, paz y salvo municipal, placa y nomenclatura, adicional por cada recibo, los porcentajes destinados a Deporte, recreación y cultura y a la legalidad de los artículos 31 y 42 del mismo.

Con las precisiones anteriores, se procede al estudio de mérito, al no haber nulidades procesales que decretar, ni haberse hecho necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas⁴.

2. ASUNTO DE FONDO.

2.1 Problema Jurídico.

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer si el Acuerdo N° 010 de 29 de noviembre de 2012, expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka, debe ser declarado inválido, por violar los artículos 16 de la Ley 962 de 2005, 1° de la Ley 1259 de 2006, 14 de la Ley 1450 de 2011, 110 del Decreto

³ Fl. 5. – Negrillas fuera de texto.

⁴ D 1333 de 1986. **Artículo 121°.**- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno

111 de 1996, literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y los artículos 150 numeral 12, 287, 313 numeral 4º 338, 345 y 346 de la Constitución Política.

2.2 Lo probado en el proceso.

En autos, figura copia del Acuerdo No. 010 del 29 de noviembre de 2012, "SE EXPIDE EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS, RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y APROPIACIONES PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO DE KOSTKA- BOLIVAR PARA LA VIGENCIA COMPRENDIDA ENTRE EL 1º DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". (Fls. 12-48).

Igualmente, aparece acreditado que el citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde Municipal el día 10 de diciembre de 2012 (Fl. 7). Así mismo a folios 10 y 11 obra la exposición de motivos del referenciado acuerdo.

2.3 El Acuerdo cuestionado y el control de su validez

El texto del Acuerdo No. 010 del 29 de noviembre de 2012, es el siguiente:

"ARTICULO PRIMERO: fíjese el Presupuesto de Ingresos, Rentas, Recursos de Capital y Fondos especiales del Municipio de San Estanislao-Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el Primero (01) de Enero hasta el Treinta y Uno (31) de Diciembre del año Dos Mil Trece (2013), en la suma de: NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO OCHENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS NUEVE PESES (\$9.959.182.209) MCTE, de acuerdo con el anexo 1, y que hace parte integral del presente acuerdo:

ANEXO 1 MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO PRESUPUESTO DE INGRESOS, RENTAS Y RECURSOS DEL CAPITAL VIGENCIA 2013		
Código	Descripción	TOTAL (expresando en \$)
1	INGRESOS CORRIENTES	9.959.182.209\$
1.01	INGRESOS TRIBUTARIOS	470.850.000\$
1.01.01	IMPUESTOS DIRECTOS	132.250.000\$
(...)	(...)	(...)
1.01.03	OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS	1.500.000\$
1.01.03.001	Guías de Movilización de Ganado	500.000\$
(...)	(...)	(...)

1.01.03.007	Registro de Hierro	500.000\$
(...)	(...)	(...)
1.02	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	9.488.332.209\$
1.02.01	TASAS Y DERECHOS	20.150.000\$
(...)	(...)	(...)
1.02.01.003	Paz y Salvo Municipal	50.000\$
(...)	(...)	(...)
1.02.01.006	Marcas y Herretes	100.000\$
(...)	(...)	(...)
1.02.01.009	\$1000 Adicional por cada Recibo	1.000.000\$

MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO PRESUPUESTO DE INGRESOS, RENTAS Y RECURSOS DEL CAPITAL VIGENCIA 2013		
(...)	(...)	(...)
1.02.03	CONTRIBUCIONES	30.000.000\$
(...)	(...)	(...)
1.02.03.003	Sobre tasa para el Deporte y La Recreación	30.000.000\$
(...)	(...)	(...)
(...)	(...)	(...)

MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO PRESUPUESTO DE INGRESOS, RENTAS Y RECURSOS DEL CAPITAL VIGENCIA 2013		
(...)	(...)	(...)
1.02.06	SGP-Propósito General- Forzosa Inversión Última 1/12 2012	126.354.728\$
1.02.16.001	SGP Propósito General Deporte y Recreación (4%)	5.812.787\$
1.02.16.002	SGP Propósito General Cultura (3%)	4.359.590\$
(...)	(...)	(...)
1.02.17	SGP-Propósito General- Forzosa Inversión Mayor Valor y Ajustes	-\$
1.02.17.001	SGP Propósito General Deporte y Recreación (4%)	-\$
1.02.17.002	SGP Propósito General Cultura (3%)	-\$
(...)	(...)	(...)

ARTICULO 2o.- Apropiar para atender los Gastos de Funcionamiento e Inversión para el Municipio de San Estanislao- Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el Primero (01) de Enero hasta el Treinta y Uno (31) de Diciembre del año Dos Mil Trece (2013), en la suma de: NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO OCHENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS NUEVE PESOS (\$9.959.182.209) MCTE, de acuerdo con el anexo 2, y que hace parte integral del presente acuerdo.

(...)

ANEXO 2 MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO BOLIVAR PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS-VIGENCIA 2013		
Código	Descripción	TOTAL (expresando en \$)
(...)	(...)	(...)
3.05	DEPORTE Y RECREACION (4%)	\$58.037.833
3.05.01	TRANSFERENCIA INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTES Y RECREACION	\$58.037.833
3.05.01.001	TRANSFERENCIA IMDER CON RECURSOS DEL SGP-PG	\$58.037.833
3.06	CULTURA (3%)	\$43.528.375
3.06.01	TRANSFERENCIA INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA	\$43.528.375
3.06.01.001	Transferencia Instituto Municipal de Cultura con Recursos SGP-PG	\$43.528.375
(...)	(...)	(...)

(...)

MUNICIPIO DE SAN ESTANISLAO BOLIVAR PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS-VIGENCIA 2013		
Código	Descripción	TOTAL (expresando en \$)
(...)	(...)	(...)
3.10.02	DEPORTE Y RECREACION (4%)	\$30.000.000
3.10.02.001	Transferencia IMDERMON recursos 2% de sobretasa al Deporte.	\$30.000.000
3.10.03	CULTURA (3%)	\$20.000.000
3.10.03.001	Transferencia Instituto Municipal de Cultura 1% Estampilla Pro Cultura	\$20.000.000
(...)	(...)	(...)

(...)

ARTICULO 31. Autorizase al señor Alcalde para que realice los movimientos presupuestales, como créditos, contracréditos e incorporaciones y reducciones en el presupuesto de la vigencia fiscal del 2013.

PARAGRAFO: Estas facultades deben ser concedidas con previa autorización del concejo municipal.

(...)

ARTICULO 42. Autorizase al Alcalde Municipal para que por Decreto incorpore al presupuesto los recursos con destinación específica.

PARAGRAFO: En todo caso informará o podrá en conocimiento de dicho acto administrativo al Concejo Municipal."

El resto del texto del acuerdo puede consultarse a folios 12-48 del expediente.

2.4 Análisis de las observaciones propuestas por la Gobernación de Bolívar:

2.4.1 Del contenido del presupuesto General de Ingresos.

2.4.1.1 Cobro sobre tasa deportiva, Marcas y Herretes, Movilización de Ganado, Registro de Hierro, Paz y Salvo Municipal, Placa y Nomenclatura y Adicional por cada recibo.

Sostiene el Gobernador de Bolívar que en el artículo primero, al fijar los ingresos se discriminan los conceptos de Guías de Movilización de Ganado (1.01.03.001), Registro de Hierro (1.01.03.007), Paz y Salvo Municipal (1.02.01.003), Placa y Nomenclatura (1.02.01.005), Marcas y Herretes (1.02.01.006), Adicional por cada Recibo (1.02.01.009), Sobretasa para el Deporte y la Recreación (1.02.03.003), desconociendo el principio de legalidad del tributo y de competencia de los concejos municipales al momento de regular la materia impositiva, así como lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 962 de 2005.

Al respecto se tiene que, la **Ley 962 de 2005**, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, en sus artículos 2 y 16 dispone:

"ARTÍCULO 2o. AMBITO DE APLICACIÓN. Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente.

Para efectos de esta ley, se entiende por 'Administración Pública', la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998".

"ARTÍCULO 16. COBROS NO AUTORIZADOS. Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus

funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, **formularios o precios de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto**" (Resaltado fuera de texto).

De conformidad con las citadas disposiciones, los municipios solamente se encuentran facultados para realizar cobros por aquellos conceptos creados y autorizados por la ley, de modo que, no es permitido realizar cobros diferentes a los establecidos legalmente.

Adicionalmente, resulta pertinente resaltar que, atendiendo al principio de legalidad del tributo, solamente el Congreso de la República por atribución expresa de la Constitución, tiene la facultad de autorizar la creación de impuestos, tasas y contribuciones, para que los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales, en virtud de la autonomía fiscal que les asiste, puedan establecer los tributos que sean necesarios, todo dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley.

Así, el artículo 313 de la Constitución, sobre las funciones de los Concejos Municipales, preceptúa:

"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:
(...)

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

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
(...)"

De lo anterior se desprende que, si bien los Concejos Municipales tienen entre sus funciones, la de expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, todos los ingresos que en dicho presupuesto se establezcan, deben estar previamente autorizados por la Constitución y la ley.

En el presente caso, le asiste razón al Gobernador en la observación propuesta en el sentido de que los ingresos antes referenciados constituyen

cobros no autorizados, puesto que la exposición de motivos⁵ del acuerdo objeto de estudio, no se desprende cuál es la norma que les sirve de fundamento, es decir que autoriza a la administración a efectuar un cobro por la prestación de los anotados servicios.

En ese sentido, como ya se ha anotado, mientras no exista una ley que autorice el cobro por un servicio prestado por determinada autoridad pública, entre las que se encuentran los municipios, no es procedente que los Concejos Municipales por vía de Acuerdos, determinen su cobro y además sean incluidos como ingresos del municipio para determinado periodo.

Referente al tema resulta pertinente traer a colación el concepto No. 029796-08 de fecha 20 de octubre de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁶, en el cual al contestar un oficio suscrito por el Alcalde del Municipio de Cantagallo- Bolívar se sostuvo que: *"De tal manera, nuestra constitución política en su artículo 150-12 establece la facultad para la creación de impuestos, tasas y contribuciones en cabeza del Congreso de la República mediante la expedición de leyes; es lo que en algún sector de la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como el poder impositivo originario. Ahora bien, en lo que hace a los municipios, los artículos 287 y 313 numeral 4 superiores establecen la facultad para adoptar, de conformidad con la constitución y la ley, los tributos en su jurisdicción; es lo que de igual manera se conoce como la facultad impositiva derivada. Quiere decir lo anterior, que las entidades territoriales no están facultadas para la creación de ningún tipo de tributo, debiendo limitarse tan sólo a establecer aquellos previamente creados por el legislador."*

En ese mismo concepto, refiriéndose expresamente a la Sobretasa deportiva y apoyándose en la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷ se sostuvo que si bien en el artículo 75 numeral 3 de la Ley 181 de 1995, se

⁵ Ver folios 10-11 del expediente

⁶ El concepto citado puede consultarse en siguiente enlace: www.minhacienda.gov.co/MinHacienda1/Apoyo%20a%20Entidades%20Territoriales/tributos_territoriales/029796-08.doc

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil ocho (2008) Consejero Ponente: HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ Radicación: 73001233100020040029201 Número Interno: 15498

hace mención a *"Las rentas que creen los Concejos Municipales o Distritales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre"*, dicha disposición normativa se está refiriendo a la creación de una destinación específica sobre rentas ya existentes en el municipio, más no está facultando a los municipios para la creación de tributo alguno.

Por consiguiente, encuentra la Sala que, el acuerdo cuestionado se aprobó con desconocimiento del artículo 16 de la Ley 962 de 2005; normatividad en la que debió regirse, razón que conlleva necesariamente a decretar la invalidez de las siguientes partidas: Guías de Movilización de Ganado(1.01.03.001), Registro de Hierro (1.01.03.007), Paz y Salvo Municipal (1.02.01.003), Placa y Nomenclatura (1.02.01.005), Marcas y Herretes (1.02.01.006), Adicional por cada Recibo (1.02.01.009), Sobretasa para el Deporte y la Recreación (1.02.03.003), contenidas en el artículo primero del Acuerdo No. 10 de 29 de noviembre de 2012 el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka (Bolívar).

2.4.2 De la destinación de la participación de propósito general para deporte y cultura.

Se señala en la demanda que, no se cumplió con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011 que establece que el destino de los recursos de la participación de propósito general para deporte y cultura es de un 8% y 6% respectivamente.

Referente al tema se tiene que, el artículo citado dispone:

ARTÍCULO 14. DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL PARA DEPORTE Y CULTURA. A partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 2o del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, para los sectores de deporte y recreación y cultura será la siguiente:

El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura.

Ahora bien, en el artículo primero del acuerdo objeto de estudio a través del cual se fijan los cómputos del presupuesto general de ingresos rentas y recursos del Capital del Municipio de San Estanislao de Kostka, se observa que se señalaron los siguientes porcentajes:

1.02.15	SGP-Propósito General- Forzosa Inversión Última 11/12 2013	1.369.399.696\$
1.02.15.001	SGP Propósito General Deporte y Recreación (4%)	52.225.046\$
1.02.15.002	SGP Propósito General Cultura (3%)	39.168.785\$
(...)	(...)	(...)
1.02.16	SGP-Propósito General- Forzosa Inversión Última 1/12 2012	126.354.728\$
1.02.16.001	SGP Propósito General Deporte y Recreación (4%)	5.812.787\$
1.02.16.002	SGP Propósito General Cultura (3%)	4.359.590\$
(...)	(...)	(...)
1.02.17	SGP-Propósito General- Forzosa Inversión Mayor Valor y Ajustes	-\$
1.02.17.001	SGP Propósito General Deporte y Recreación (4%)	-\$
1.02.17.002	SGP Propósito General Cultura (3%)	-\$

De lo anterior se concluye que si bien en distintos ítems del artículo primero se señalaron como porcentaje de ingresos un 4% para deporte y un 3% para cultura, al observarse que los recursos de ingresos señalados en ambos ítems provienen del Sistema General de Participaciones, se concluye que en total sí se estableció en el presupuesto de ingresos los porcentajes del 8% y 6% previsto en la norma.

Ahora bien, en el artículo segundo del mencionado acuerdo a través del cual se señala el presupuesto general de gastos del Municipio de San Estanislao de Kostka, se destinaron como porcentajes de inversión para deporte y cultura con cargo al Sistema General de Participaciones los siguientes:

3.05	DEPORTE Y RECREACION (4%)	\$58.037.833
3.05.01	TRANSFERENCIA INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTES Y RECREACION	\$58.037.833
3.05.01.001	TRANSFERENCIA IMDER CON RECURSOS DEL SGP-PG	\$58.037.833
3.06	CULTURA (3%)	\$43.528.375
3.06.01	TRANSFERENCIA INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA	\$43.528.375
3.06.01.001	Transferencia Instituto Municipal de Cultura con Recursos SGP-PG	\$43.528.375

Observado lo anterior, es evidente que pese a que en el artículo primero del mencionado acuerdo se previó un ingreso del 8% y 6% para deporte y cultura respectivamente provenientes del Sistema General de Participaciones, en el presupuesto de gastos se incumplió lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011 toda vez que se destinó un porcentaje inferior al previsto en la ley para dichos conceptos. Por tanto, le asiste razón a la Gobernación de Bolívar en la observación propuesta y en ese sentido deberá declararse la invalidez de los ítems 3.05 - 3.05.01 -3.05.01.001, y 3.06 - 3.06.01 - 3.06.01.001 del artículo segundo del Acuerdo 010 de 2012.

Debe aclararse que si bien en los ítems correspondientes al 3.10.02 y 3.10.03 del artículo segundo se señalan otros porcentajes del 4% y 3% para Deporte y Recreación y Cultura respectivamente, los recursos que se indican para dicho fin no provienen del Sistema General de Participaciones⁸, por tanto no pueden ser tenidos en cuenta por la Sala para convalidar la asignación porcentual exigida por el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, puesto que la exigencia prevista en la norma citada, es que sin perjuicio de las otras destinaciones presupuestales que pueda hacer la entidad, debe destinarse un 8% y un 6% para deporte y cultura respectivamente con cargo al Sistema General de Participaciones.

2.4.3 De la autorización al Alcalde para realizar incorporaciones al presupuesto.

Considera el Gobernador de Bolívar que, la facultad otorgada al Alcalde en los artículos 31 y 42 del acuerdo sometido a estudio de validez, vulnera lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la C.N. y el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, por cuanto se le autoriza a incorporar por decreto recursos diferentes a los aprobados inicialmente en el presupuesto municipal, olvidando que la ley solo autoriza a incorporar mediante

⁸ Ley 715 de 2001 ARTÍCULO 1o. *NATURALEZA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.* El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

decreto, los recursos provenientes de convenios con entidades del orden nacional, departamental o de la cooperación internacional.

Los artículos 31 y 42 del Acuerdo 010 de 2012 señalan:

*ARTICULO 31. Autorízase al señor Alcalde para que realice los movimientos presupuestales, como créditos, contracréditos e **incorporaciones** y reducciones en el presupuesto de la vigencia fiscal del 2013.*

PARAGRAFO: Estas facultades deben ser concedidas con previa autorización del concejo municipal.

(...)

*ARTICULO 42. Autorízase al Alcalde Municipal para que **por Decreto incorpore al presupuesto los recursos con destinación específica.***

PARAGRAFO: En todo caso informará o podrá en conocimiento de dicho acto administrativo al Concejo Municipal."

Ahora bien, los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, normas que hacen parte del Capítulo III del Título XII de la Carta y que regulan de manera especial el tema del presupuesto, disponen:

"ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que **no figure en el presupuesto de rentas**, ni hacer erogación con cargo al Tesoro **que no se halle incluida en el de gastos**.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

ARTICULO 346. <Inciso 1o. modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo".

Por su parte, el literal g del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala:

Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. *Funciones.* Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le

fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes.

De conformidad con lo dispuesto en las normas antes citadas, para que el ente territorial pueda percibir una contribución o impuesto, previamente debe haberse establecido esta dentro del presupuesto de renta por parte del Concejo Municipal y consecuentemente para que pueda efectuarse una erogación, debe estar determinado previamente en el presupuesto de gastos.

El literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 facultó al ejecutivo para que incorporara al presupuesto municipal, mediante la expedición de decretos, aquellos recursos que se reciban como cofinanciación de proyectos provenientes de entidades nacionales o departamentales o de cooperación internacional y a adelantar su respectiva ejecución, debiendo informar al Concejo de su incorporación, dentro de los 10 días siguientes a la misma.

Ahora bien, para comprender mejor lo dispuesto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Nacional, es menester que su contenido se analice en concordancia con las otras normas de rango superior, que regulan aspectos presupuestales y con las contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En tal sentido, se tiene que con fundamento en dichas disposiciones y en lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 313⁹ de la Constitución Política, corresponde a los concejos, como órganos de representación popular, las facultades de votar los tributos y gastos locales, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

En ese orden, es evidente que el Constituyente radicó en los concejos municipales, al igual que lo hizo a nivel nacional en el Congreso de la República¹⁰, competencias determinantes para el trámite presupuestal, dada la trascendencia que dicho instrumento tiene en el logro de los fines estatales.

Ahora bien, dado que el presupuesto no es un instrumento inmutable, sino de una proyección de rentas y gastos, resulta coherente con su naturaleza, que el mismo requiera de ajustes en el curso de su ejecución, justificados por la necesidad de hacerlo congruente con los planes y programas a desarrollar.

Al respecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, norma a la que han de sujetarse las disposiciones presupuestales municipales¹¹, prevé expresamente la posibilidad de modificar el presupuesto¹², facultad que al ser interpretada para el nivel municipal, se

⁹ "ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)".

¹⁰ Cita la Sala la sentencia C-685 de 1996 en la que la Corte Constitucional estudia el tema presupuestal y los principios a que está sujeto, en especial el de legalidad del gasto.

¹¹ Art. 109 del Decreto 111 de 1996, "*Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente*".

¹² De acuerdo con dichas normas el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo.

predica exclusivamente del órgano de representación popular V. gr. adicionalmente partidos existentes o creando nuevos rubros; siendo del caso precisar que no resulta aplicable la excepción prevista para el nivel nacional, dirigida a que en los estados de excepción, dicha competencia esté atribuida al Gobierno Nacional¹³, puesto que la declaratoria de tales estados es del resorte exclusivo del Presidente de la República y sus Ministros.

En este orden de ideas, es evidente que al haberse consignado en los artículos 31 y 42 del acuerdo cuestionado la facultad del Alcalde Municipal para incorporar recursos al presupuesto general del municipio resulta violatoria de las normas de rango constitucional alegadas en la observación de la referencia, toda vez que ello constituye una modificación o adición al presupuesto municipal, que sería ejercida a través de actos no provenientes del órgano de representación popular y sin la previa observancia del trámite previsto en las normas de carácter presupuestal.

Conforme con lo anterior, advierte este Tribunal que le asiste razón al Gobernador de Bolívar en la observación propuesta y que en consecuencia se declarará la invalidez parcial del artículo 31 del Acuerdo 010 de 2012 en cuanto contiene la expresión "e incorporaciones" y la invalidez del artículo 42 del mencionado acuerdo.

2.5 Lo que se decide:

Consecuente con lo antes expuesto, se declarará la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo 010 de 2012 del Municipio de San Estanislao de Kostka-Bolívar, en los siguientes ítems:

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. "Si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de conmoción interior y con ocasión de él." (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) – Negritillas fuera de texto-

Guías de Movilización de Ganado(1.01.03.001), Registro de Hierro (1.01.03.007), Paz y Salvo Municipal (1.02.01.003), Placa y Nomenclatura (1.02.01.005), Marcas y Herretes (1.02.01.006), Adicional por cada Recibo (1.02.01.009), Sobretasa para el Deporte y la Recreación (1.02.03.003), por no ser procedente su cobro conforme a los motivos antes expuestos.

Se declarará la invalidez parcial del artículo segundo del Acuerdo 010 de 2012 del Municipio de San Estanislao de Kostka-Bolívar en los ítems: 3.05 - 3.05.01 -3.05.01.001, y 3.06 – 3.06.01 – 3.06.01.001 por establecer porcentajes diferentes a los previstos en el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, referidos a Deporte y Cultura.

Se declarará la invalidez de la expresión “e incorporaciones” del artículo 31 y la invalidez del artículo 42 del Acuerdo 010 de 2012 del Municipio de San Estanislao de Kostka Bolívar, de conformidad con lo antes expuesto.

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

FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez parcial del ARTÍCULO PRIMERO, del Acuerdo No. 010 de 29 de noviembre de 2012, expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka- Bolívar en los siguientes aparte:

- Guías de Movilización de Ganado(1.01.03.001), Registro de Hierro (1.01.03.007), Paz y Salvo Municipal (1.02.01.003), Placa y Nomenclatura (1.02.01.005), Marcas y Herretes (1.02.01.006), Adicional por cada Recibo (1.02.01.009), Sobretasa para el Deporte y la Recreación (1.02.03.003).

SEGUNDO: Declarar la invalidez parcial del Acuerdo 010 de 29 de noviembre de 2012, expedido por el Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka- Bolívar en los siguientes apartes:

- Deporte y recreación (4%) (3.05) - Transferencia Instituto Municipal de Deportes y Recreación (3.05.01) – Transferencia IMDER con recursos del SGP-PG (3.05.01.001).

- Cultura (3%) (3.06) – Transferencia Instituto Municipal de Cultura (3.06.01) – Transferencia Instituto Municipal de Cultura con Recursos SGP-PG (3.06.01.001).

TERCERO: Declarar la invalidez de la expresión “e incorporaciones” del artículo 31 y la invalidez del artículo 42 del Acuerdo 010 de 2012 del Municipio de San Estanislao de Kostka Bolívar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de San Estanislao de Kostka, y al Presidente del Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka -Bolívar.

QUINTO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las desanotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

fecha.

SECRETARÍA

Mayo 28/13

NOTIFICADA

130 LOS MAGISTRADOS

27- Mayo - 2013

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

JOSE FERNANDEZ OSORIO