

**TRIBUNAL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**

**SECRETARIA GENERAL**

**EDICTO N° 0030 DE 2014**

**(ORALIDAD)**

**CLASE DE PROCESO: OBSERVACIONES.**

**MAGISTRADO PONENTE: DR LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ.**

**DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOLIVAR.**

**DEMANDADO: ACUERDO NRO 014 DE 26 DE OCTUBRE DE 2013, EMANADO  
DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MAHATES-BOLIVAR.**

**RADICADO: 13001-23-33-000-2013-00804-00.**

**CLASE PROVIDENCIA: SENTENCIA.**

**FECHA DE PROVIDENCIA: 16/07 /2014.**

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR; SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN UN LUGAR PUBLICO Y VISIBLE DE ESTA SECRETARIA, POR EL TERMINO DE TRES (3) DIAS; HOY, VEINTIDOS (22) DE JULIO DE DOS MIL CATORCE (2014), A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00AM).

  
**JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS  
SECRETARIO GENERAL**

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO; HOY, CARTAGENA, VEINTICUATRO (24) DE JULIO DE DOS MIL CATORCE (2014), SIENDO LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE.

**JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS  
SECRETARIO GENERAL**



**-SALA DE DECISIÓN No. 004 – ORALIDAD-**

Cartagena de Indias D, T y C, Dieciocho (18) de julio de dos mil catorce (2014)

**Magistrado Ponente** : LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ  
**Clase de acción** : OBSERVACIONES  
**Referencia** : 13-001-23-33-000-2013-00804-00  
**Demandante** : GOBERNADOR DE BOLÍVAR  
**Demandado** : ACUERNO No. 014 DE 2013 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MAHATES – BOLÍVAR

Procede la Sala a decidir sobre las Observaciones formuladas por el Secretario del Interior (E), GUILLERMO SÁNCHEZ GALLO, en su calidad de delegatario del Gobernador de Departamento de Bolívar, al Acuerdo No. 014 del 26 de Octubre de 2013 del Concejo Municipal de Mahates, *"POR MEDIO DEL CUAL SE EXONERA A UN CONTRIBUYENTE DEL PAGO DEL IMPUESTO DE CONSTRUCCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE MAHATES – BOLÍVAR"*.

**I. ANTECEDENTES**

El Secretario del Interior (E), en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 305, numeral 10° de la Constitución Política, y del artículo 82 de la ley 136 de 1994, en su condición de delegatario del señor Gobernador del Departamento de Bolívar, actuando por conducto de Apoderada Judicial, formuló observaciones por motivos de inconstitucionalidad al Acto Administrativo de la referencia, expedido por el Concejo Municipal de Mahates - Bolívar, el cual fue remitido a esta Corporación para decidir sobre su validez.

**1.1 LAS OBSERVACIONES FORMULADAS: NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

En el acápite correspondiente a las normas violadas se invocó como tal el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, y el precedente jurisprudencial de la sentencia C-511 de 1996.

De las consideraciones del acuerdo y de la exposición de motivos se deduce que el Municipio celebró convenio con el ICBF y la Fundación Plan para la construcción de un Centro de Desarrollo Infantil –CDI, en el corregimiento de San Basilio de Palenque, esgrimiendo como fundamentos de la exoneración en un 100% al contribuyente del pago del impuesto de construcción, el beneficio a los niños y niñas de la comunidad, y el deber de la administración central de facilitar los mecanismos del proceso en el sentido de reducir los gastos en la construcción a realizar, que permitan aligerar la carga del contribuyente, quien está realizando una obra que va a beneficiar una población que es un patrimonio cultural.

Estos motivos expresados no son suficientes para otorgar tal beneficio, toda vez que, ya las jurisprudencia ha sido reiterativa en manifestar que las justificaciones de las exoneraciones tienen su origen en consideraciones de tipo social, y en el presente caso el beneficio lo recibe un contribuyente, y no los niños o la comunidad infantil.

Así mismo, manifiesta que en el presente caso, se incurrió en una omisión legal, toda vez que, no se especificó la correspondiente fuente sustitutiva de ingresos ocasionados por la falta de lo generado por el no cobro de los impuestos exonerados de que trata el artículo 7 de la ley 819 de 2003.

Por lo anterior solicita a esta Corporación se declare la invalidez del Acto Acusado.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer del asunto de la referencia, por tratarse de Observaciones formuladas por el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR a un Acuerdo expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE SAN ESTANISLAO DE KOSTKA.

Lo anterior en virtud del numeral 4° del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que establece que:

*“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.”*

### 2.2 CADUCIDAD

Para efectos de determinar la temporalidad de la presente acción, se tiene que el Art. 119 del Decreto 1333 de 1986 dispone:

*“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. (Subrayado fuera del texto original).*

Así las cosas, de acuerdo a lo precedido, la Sala después de revisado el expediente encuentra que el señor GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR recibió el Acuerdo No. 014 de 26 de Octubre de 2013, el día 19 de noviembre de 2013 (Fl. 6), por lo que a partir de la fecha de su recibo contaba con

veinte (20) días para presentar cualquier tipo de Observaciones ante este Tribunal, los cuales vencerían el día 17 de Diciembre de 2013.

No obstante, la presente observación se instaura ante esta jurisdicción, el día 13 de Diciembre de 2013 (Fl. 1), encontrándose dentro del término legal para el estudio de fondo por parte de esta Corporación.

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 mismas<sup>1</sup>.

### 2.3 CUESTIÓN PREVIA

En el *sub examine*, se señalan dos censuras, una relacionada al impacto fiscal generado por los beneficios tributarios otorgados, y la otra al monto en el que éstos fueron concedidos.

La Sala abordará el estudio del primer cargo, es decir, estudiará sólo lo relacionado al impacto fiscal generado por los beneficios tributarios otorgados, pues de encontrarse que no se cumplieron con los requisitos protocolarios que exige la Ley para la concesión de los mismos, la consecuencia jurídica a aplicar sería la declaratoria de invalidez del Acuerdo, razón por la cual, y atendido al principio de sustracción de materia, ya no tendría razón ni sentido abordar el estudio del otro cargo formulado por el Delegatario del Señor Gobernador del Departamento de Bolívar.

### 2.4 PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el presente caso consiste en determinar, si el Acuerdo No. 014 de 26 de Octubre de 2013 del Concejo Municipal de Mahates, "*POR MEDIO DEL CUAL SE EXONERA A UN CONTRIBUYENTE DEL PAGO DEL IMPUESTO DE CONSTRUCCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE MAHATES – BOLÍVAR*", debe ser declarado inválido, por haberse desconocido lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

### 2.5 TESIS DE LA SALA

La Sala declarará la invalidez del acuerdo acusado, pues en él se desconocieron las exigencias legales consagradas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, toda vez que, en la exposición de motivos de dicho acuerdo no quedó constancia de cuál sería la fuente de ingresos sustitutiva con la que la Administración pretende suplir la falta de lo generado por el no cobro del impuestos a la construcción al

<sup>1</sup> D 1333 de 1986. **Artículo 121º.**- 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

contribuyente, así como tampoco obran las ponencias de trámite, que en conjunto son requisitos esenciales para analizar el impacto fiscal de las normas que conceden beneficios tributarios.

A dicha conclusión se arriba con fundamento en los siguientes razonamientos.

## 2.6 MARCO JURÍDICO APLICABLE

La observación propuesta se basa en el incumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que a su tenor literal reza lo siguiente:

***“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.***

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

***Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.***

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”  
(Negritas fuera del texto).*

Así las cosas, sentadas las premisas normativas bajo las cuales ha de resolverse el estudio de validez del Acuerdo demandado, procederá la Sala a revisar lo probado en el caso concreto.

## 3. CASO CONCRETO

### 3.1 EL ACUERDO OBJETO DE OBJECIONES

En el caso que ocupa a la Sala, el CONCEJO MUNICIPAL DE MAHATES, mediante Acuerdo N° 014 del 26 de octubre de 2013, dispuso lo siguiente:

"(...)

**ACUERDO No. 014 DE 2013**

(...)

**ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Exonerar en un 100% al contribuyente del pago del impuesto de contribución en el Municipio de Mahates, Bolívar para la construcción de un Centro de Desarrollo Infantil en el Corregimiento de San Basilio de Palenque.*

**PARÁGRAFO:** *Esta exoneración se concede como un aporte que hace el Municipio para la ejecución del proyecto.*

(...)"

El resto del texto del acuerdo puede consultarse a folios 6-8 del expediente.

**3.2 HECHOS RELEVANTES PROBADOS**

De conformidad con las pruebas obrantes en el proceso, se encuentran demostrados los siguientes hechos:

- El Concejo Municipal de Mahates (Bolívar), mediante Acuerdo No. 014 de 26 de Octubre de 2013, *exoneró a un contribuyente del pago del impuesto de construcción en el municipio de Mahates (Fls. 6-8).*
- El acuerdo citado fue presentado y debatido en dos sesiones diferentes realizadas el 22 y 26 de Octubre de 2013 (Fl. 9).
- El Alcalde del Municipio de Mahates (Bolívar), el 28 de octubre de 2013, sancionó sin ninguna objeción el mencionado Acuerdo No. 014 de 26 de Octubre de 2013 (Fl. 11).

**3.3 VALORACIÓN DE LOS HECHOS PROBADOS DE CARA AL MARCO JURÍDICO**

De conformidad con los artículos 1, 287 y 294 de la Constitución Política las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, en desarrollo de lo cual pueden otorgar exenciones y descuentos en relación con sus propios tributos. No obstante, tales medidas deben en primer lugar cumplir con los requisitos previstos en la ley y, en segundo lugar, atender criterios de razonabilidad y eficiencia.

Cuando se presente un proyecto de acuerdo que otorgue beneficios tributarios, la entidad territorial debe dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley

819 de 2003, contempla la inclusión en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, tanto de los costos fiscales de la iniciativa, como la fuente de ingreso adicional con la que se pretende financiar el costo que representa establecer el beneficio tributario. Así mismo, deberá consignarse el impacto fiscal que tiene tal medida sobre el marco fiscal a mediano plazo, requisito que a juicio de la Gobernación de Bolívar no fue cumplido por el Concejo Municipal de Mahates en la expedición del acuerdo.

Al respecto se tiene que, la jurisprudencia constitucional<sup>2</sup> ha sostenido que los requisitos contemplados en el artículo en cita, debe ser entendidos como un "parámetro de racionalidad de la actividad legislativa", señalando que:

*"Esta postura fue reiterada en sentencia C-315 de 2008 en la cual se sostuvo que las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen "un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes", debido a que un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la posterior ejecución material de las previsiones legislativas."*<sup>3</sup>

Aunque en el Acuerdo No. 014 de 2013 no se estableció cuál sería el impacto fiscal del proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, tal como lo contempla la norma que se invoca como violada, de la jurisprudencia previamente citada, se desprende que dicha formalidad se tiene que cumplir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto, es decir, antes de la expedición de la norma, como un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto y las proyecciones de la política económica.

Advierte la Sala que en el *sub examine*, si bien obra prueba de la exposición de motivos (Fl. 10), en ella no hay constancia de que efectivamente se hayan explicado cuáles serán los costos fiscales de la iniciativa y cuál será la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, es decir, cuáles serán las fuentes de ingresos con que el Municipio pretende enfrentar el costo fiscal del otorgamiento de los beneficios tributarios, pues simplemente el Alcalde manifestó que en aras de facilitar las obras de infraestructura de un Centro de Desarrollo Infantil en el corregimiento de San Basilio de Palenque, consideraba idóneo el reducir los costos de dicha construcción, exonerando al contribuyente del pago del impuesto a la construcción.

Es por ello, que esta Corporación declarará la invalidez del presente Acuerdo, toda vez que, en la exposición de motivos no quedó constancia de cuál sería la fuente de ingresos sustitutiva con la que la Administración pretende suplir la falta de lo generado por el no cobro del impuestos a la construcción, así como tampoco de las ponencias de trámite, que en conjunto son requisitos esenciales para analizar el impacto fiscal de las normas expedidas.

<sup>2</sup> Sentencia C-731 de 2008

<sup>3</sup> Sentencia C-373 de 2009.

En consecuencia, se debe concluir forzosamente que el acuerdo cuestionado es inválido, por prosperar el cargo de ilegalidad referido al desconocimiento de la exigencia legal consagrada en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

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 del Acuerdo No. 014 del 26 de Octubre de 2013, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE MAHATES - BOLÍVAR, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXONERA A UN CONTRIBUYENTE DEL PAGO DEL IMPUESTO DE CONSTRUCCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE MAHATES - BOLÍVAR", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia y con relación a las normas que fueron invocadas como violadas.

**SEGUNDO: COMUNICAR** esta decisión al CONCEJO MUNICIPAL DE MAHATES- BOLÍVAR, al señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MAHATES - BOLÍVAR y al señor GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR.

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

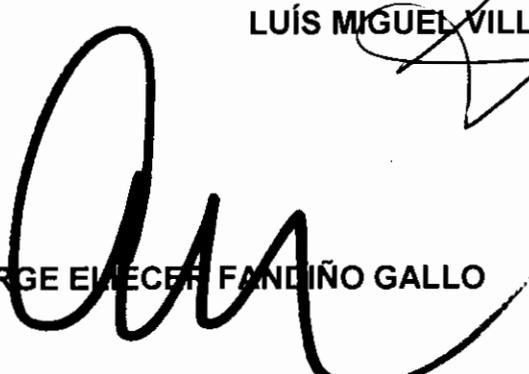
**CUARTO:** Líbrense los oficios correspondientes.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

### LOS MAGISTRADOS

  
LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

  
JORGE EZEQUEL FANDIÑO GALLO

JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO  
AUSENTE POR COMISIÓN  
DE SERVICIO