



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja*  
*Correo institucional: [j14.admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j14.admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co)*

Tunja, Veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

**DEMANDANTE:** FIDEL ALFREDO BARON PINEDA  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE TUNJA- CONCEJO MUNICIPAL  
**VINCULADO:** CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA  
**TERCEROS INTERVINIENTES:** XIMENA GALINDO LUIS y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL- DIRECCION NACIONAL DE BOMBEROS  
**RADICACIÓN:** 150013333014 2013-00162 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## I. LA DEMANDA

### I. ANTECEDENTES

El señor **FIDEL ALFREDO BARON PINEDA**, en ejercicio del medio de Control de Nulidad, de que trata el artículo 137 del C.P.A.C.A, formula demanda contra el **MUNICIPIO DE TUNJA- CONCEJO MUNICIPAL**, a efectos de obtener la Nulidad Parcial del Acuerdo Municipal N° 036 de 2012, por el cual se modifica el artículo 273 del decreto 0389 de 2006\_ Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja.

Los apartes demandados son (fls. 1-2):

***ARTICULO PRIMERO.- MODIFICAR, el ARTICULO 273 del Decreto 0389 de 2006- Estatuto de rentas del municipio de Tunja, el cual quedará así;***

***ARTICULO 273. TARIFAS. La tarifa de la sobretasa bomberil es del 5% sobre el valor determinado como impuesto de la declaración privada del impuesto de Industria y Comercio y del 1% sobre el valor total de la liquidación del impuesto predial."***

***ARTICULO SEGUNDO.- INCORPORAR, al artículo 273 del decreto 0389 de 2006- Estatuto de Rentas del municipio de Tunja, un PARAGRAFO PRIMERO, el cual quedará así:***

***PARAGRAFO PRIMERO. Con fundamento en el numeral primero del artículo 313 de la constitución, los Inmuebles, construcciones, vehículos y demás bienes muebles que se adquieran con dinero provenientes de los porcentajes establecidos en el presente artículo deberán quedar registrados a nombre del municipio de Tunja y se entregarán a título de comodato al cuerpo de Bomberos para que los use y los administre.***

***¶ Se exceptúa de la presente disposición los bienes muebles fundibles y de consumo.***



**ARTÍCULO TERCERO.- INCORPORAR, al artículo 273 del Decreto 0389 de 2006- Estatuto de rentas del Municipio de Tunja, un PARAGRAFO SEGUNDO, el cual quedará así:**

**PARAGRAFO SEGUNDO.** El cincuenta por ciento (50%) de los recursos previstos en el presente artículo, que regresen al municipio por no haber sido ejecutados, invertidos o gastados por el Cuerpo de Bomberos se ingresarán a una cuenta especial cuyo propósito será la consecución de una Base presupuestal que permita la creación de un Cuerpo Oficial de Bomberos para la ciudad. El otro cincuenta por ciento (50%) de los recursos se destinará a la atención de desastres de parte del municipio de Tunja.

*Una vez se cree el Cuerpo oficial de Bomberos será quien reciba los aportes consignados en el presente artículo."*

En el proceso se hicieron parte los terceros intervinientes, la señora XIMENA GALINDO LUIS y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL- DIRECCION NACIONAL DE BOMBEROS, (fls. 106 y ss y 154 y ss), en sus escritos señalaron que la demanda es total no parcial, pues incluyeron todo el texto por lo que también hace parte de las pretensiones de nulidad del Acuerdo Municipal No. 036 de 2012, el ARTICULO CUARTO

## 2. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR.

El demandante, en escrito separado solicita la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado (FLS. 1-3 Cuaderno de Medida). Por auto de fecha 24 de octubre de 2013 se corre traslado a la parte demandada (fls. 4- cuaderno de medida). Una vez notificada a las partes (fls. 5 y ss- CM), estas se pronuncian en término y el despacho mediante auto de fecha 28 de noviembre de 2013 resuelve no decretar la medida cautelar solicitada (fls. 100-105). El Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, interpone recurso de reposición y en subsidio apelación (fls. 107 y ss), el despacho corre el traslado respectivo (fl. 110), resolviendo en providencia de fecha 23 de enero de 2014, no reponer la decisión y declarar improcedente el recurso de apelación (fls. 112-114).

## 3. HECHOS DE LA DEMANDA (FL. 2)

- El Concejo Municipal de Tunja expidió el Acuerdo Municipal 036 de 2012, mediante el cual se modificó el artículo 273 del Decreto 0389 de 2006 - Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja e incorporó dos parágrafos adicionales.
- El Acuerdo Municipal adolece de nulidad por violación a disposiciones de tipo constitucional y legal.



#### 4. HECHOS DE LOS TERCEROS INTERVINIENTES (FLS. 106 a 110 y 154 a 158):

- Por iniciativa del señor Alcalde de Tunja, en fecha 27 de noviembre de 2012, fue radicado ante el concejo Municipal para su estudio y aprobación el proyecto de Acuerdo N° 066 titulado "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 273 DEL DECRETO 0389 DE 2006- ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE TUNJA".
- El presidente del Concejo Municipal según señala el Acuerdo N° 037 de 2008, "por el cual se expide el reglamento interno del Concejo Municipal de Tunja" designó como Ponente del proyecto de acuerdo 066 de 2012 al señor Concejal PEDRO PABLO SALAS HERNANDEZ, integrante de la Comisión segunda de presupuesto.
- El 5 de diciembre de 2012 el concejal designado presentó el informe de ponencia correspondiente, indicando su ponencia positiva al acuerdo, informe donde incluyó dos párrafos no contemplados en el proyecto original, con el siguiente texto:

*PARAGRAFO PRIMERO. Los inmuebles, construcciones, vehículos y demás bienes muebles que se adquieran con dineros provenientes de los porcentajes establecidos en el presente artículo deberán quedar registrados a nombre del municipio de Tunja y se entregarán en comodato al Cuerpo de Bomberos para que los use y los administre.*

*PARAGRAFO SEGUNDO. Los recursos previstos en el presente artículo, que regresen al municipio por no haber sido ejecutados, invertidos o gastados por el Cuerpo de Bomberos se ingresarán a una cuenta especial cuyo propósito será la consecución de una base presupuestal que permita la creación de un Cuerpo Oficial de Bomberos para la ciudad.*

*Una vez se cree el Cuerpo Oficial de bomberos será quien reciba los aportes consignados en el presente artículo".*

- En fecha 6 de diciembre de 2012, el proyecto de acuerdo fue aprobado en primer debate por la Comisión segunda de presupuesto, con las modificaciones propuestas por el ponente en el numeral anterior.
- En plenaria de fecha 10 de diciembre de 2012, fueron aprobadas las modificaciones quedando consignados dos artículos, así: **ARTICULO SEGUNDO:** por el cual se incorpora al artículo 273 del decreto 0389 de 2006- estatuto de rentas del municipio de Tunja, un **PARAGRAFO PRIMERO** nuevo y el **ARTICULO TERCERO**, mediante el cual se incorpora al artículo 273 del decreto 0389 de 2006- estatuto de rentas del municipio de Tunja, un **PARAGRAFO SEGUNDO** nuevo.
- El 12 de diciembre de 2012, el proyecto de acuerdo 066 de 2012, fue sancionado por el señor Alcalde de Tunja, numerándolo como Acuerdo N° 036 del 12 de diciembre de 2012.



- Tanto en la discusión como aprobación en la Comisión segunda, como en la Plenaria del Concejo Municipal de Tunja, se desconoció y violó disposiciones contenidas en el acuerdo N° 037 de 2008 "por el cual se expide el reglamento interno del concejo Municipal", principalmente en los arts. 136 presentación de ponencias, 171 debates, 172, proposiciones, 78 lugar y hora, 138 número de debates, 139 desarrollo de debates, 140 cierre de la deliberación.

A partir de este hecho, tenemos que los intervinientes formularon hechos distintos, veamos los señalados por la señora **XIMENA GALINDO LUIS** son:

- Los concejales del Municipio de Tunja, se extralimitaron en sus funciones pues de acuerdo al art. 37 de la ley 1575 de 2012 y art. 2 de la ley 322 de 1995, es a iniciativa del alcalde, que los concejos municipales pueden establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil, como se hizo. Pero de manera unilateral y extralimitándose en el ejercicio de sus funciones el ponente del acuerdo incluyó desde la ponencia los dos párrafos, los cuales fueron modificados y aprobados en la sesión del 10 de diciembre de 2012.
- En la sesión del 10 de diciembre de 2012, se realizaron y aprobaron modificaciones sustanciales al proyecto de acuerdo aprobado en primer debate, sin darse el trámite del acuerdo 037 de 2008, art. 138 párrafo segundo, violando flagrantemente dicha disposición que establece que en la plenaria durante el segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones de fondo al texto aprobado por la Comisión.
- Se omitió por parte del señor Alcalde y por el ponente del acuerdo dar cumplimiento a lo señalado por el artículo 7 "ANALISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS", pues ni en la exposición de motivos, ni en el informe de ponente se observa expresamente lo señalado en la disposición citada, respecto del impacto de la disminución de la sobretasa en el marzo Fiscal de mediano plazo del municipio de Tunja, hecho que es de obligatorio cumplimiento.

Finalmente, los Terceros Intervinientes, señalaron ambos estos mismos hechos

- Al extenderse la sobretasa concebida en el párrafo único del art. 2 de la ley 322 de 1996, modificado por el art 37 de la ley 1575, el concejo municipal mediante el acuerdo 036 de 2012, se extralimitó en sus funciones al establecer un tributo que no ha sido autorizado por el legislador en atención a que la ley solamente le otorgó al competencia a los concejos municipales para establecer la sobretasa sobre los impuestos municipales con destino a financiar las actividades desarrolladas por los



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

cuerpos de bomberos y no para una destinación diferente, como se hizo cuando señaló que el “otro 50% de los recursos se destinarán a la atención de desastres de parte del municipio de Tunja”, tampoco le es permitido al concejo municipal establecer que los bienes que se adquieran con dineros provenientes de la sobretasa queden registrados a nombre del municipio.

- Con la aprobación del proyecto de acuerdo se desconocen normas de superior jerarquía como la cláusula de estado de derecho art. 1 de la constitución Política y el principio señalado en el art. 209 de la C.P, pues existe el deber legal de motivar los actos administrativos (acuerdos municipales) por lo que corresponde a los concejos municipales motivar los actos, hacer expresas las razones de su decisión mientras la jurisdicción compete decidir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente.

#### 5. NORMAS VIOLADAS:

##### - DEMANDANTE:

Señaló la parte demandante que se vulneran los artículos 2, 209, 288, 311, 313 numeral 1º, artículo 315 numerales 3 y 6, el 334, 338 y 365 de la Constitución Política; además, el artículo 7 de la Ley 813 de 2003, el artículo 11 de la Ley 1505 de 2012; los artículos 1, 2, 3 inciso 3º artículo 32, 37 parágrafo de la Ley 1575 de 2012; igualmente la Ley 1523 de 2012 en sus artículos 1º, 2º, 3º frente a los principios de gradualidad, sistémico, coordinación y subsidiariedad; de la misma manera el artículo 4 numerales 17 y 19 en cuanto a la protección financiera; y finalmente la Ley 136 de 1994.

Indica Catorce cargos de violación, los cuales se contraen a lo siguiente:

**Cargo Primero: “Desconocimiento de los fines esenciales del Estado y afectación de la eficiente prestación del servicio. Violación de los arts. 2 y 365 de la Constitución política”**

Argumenta que con el acto demandado, se desconocen los fines esenciales del Estado pues como se reducen los recursos se afecta de manera grave la garantía de los derechos de los ciudadanos a recibir un eficiente servicio público esencial, como lo es la *Gestión Integral del Riesgo contra Incendios* contenida en la ley 1575 de 2012, así para el año 2012, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja efectuó gastos de funcionamiento por sumas superiores a los 1.620 millones de pesos, sin tener en cuenta los gastos de inversión y expansión necesarios para satisfacer dicho servicio, como consecuencia de la expedición del acuerdo y con la reducción de los porcentajes de la sobretasa bomberil, los recursos que percibirá no serán suficientes para garantizar la misma operatividad y plan de expansión en la ciudad de Tunja, pues los recursos se verán disminuidos en cerca de un 65%.



Afirma que el Acuerdo Municipal 036 de 2012, no contaba con un estudio serio de la necesidad institucional y municipal, que dentro de la discusión del proyecto de acuerdo, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, puso en conocimiento de la Corporación sus gastos de funcionamiento administrativos, operativos y de inversión, con el fin de hacer ver lo improcedente de la reducción a la sobretasa bomberil, estos argumentos no fueron tenidos en cuenta y el proyecto de acuerdo fue aprobado por el Concejo y sancionado por el Alcalde de Tunja.

**Cargo Segundo: Vulneración del artículo 209 de la Constitución Política por desconocimiento del interés general de la comunidad.**

Señala el demandante que con la expedición del Acuerdo Municipal 036 de 2012 se transgrede el artículo 209 de la C.P, que trata de *la función administrativa al servicio de los intereses generales*, pues no se evaluó ni tuvo en cuenta el interés general, y que con el reajuste de los recursos provenientes de la sobretasa bomberil, la capacidad de la institución se verá restringida, no se puede asegurar un cumplimiento por lo menos eficaz de las funciones y servicios a cargo del Municipio.

**Cargo Tercero: Vulneración del artículo 288 de la Constitución Política, 3ª de la Ley 1575 de 2012, por inobservancia y desconocimiento de los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia; y desconocimiento de otras normas sobre gestión del riesgo.**

Considera que se vulneran los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en la Constitución Política y en la ley 1575/2012, porque contrario a la obligación del Estado de buscar la efectividad en la realización sus fines, y la adecuada prestación de los servicios a su cargo, con la expedición de dicho acto se afectó de manera grave y directa la prestación del servicio público esencial de la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios, pues no analizaron la situación real de la prestación del servicio en la ciudad de Tunja, ni determinaron las necesidades operativas del Cuerpo de Bomberos Voluntario de Tunja.

De la misma manera señaló que la afectación real de la prestación del servicio de bomberos en la ciudad de Tunja se verifica con las certificaciones suscritas por el Revisor Fiscal del Cuerpo de Bomberos, en las que se demuestran los ingresos de la entidad en el año 2012, en comparación con el año 2013, los gastos operativos de las mismas vigencias, las necesidades de reducción de gastos para evitar déficit, y el estado actual del Cuerpo de Bomberos en el que se demuestra el déficit institucional; como consecuencia de la reducción de costos y gastos que se debieron efectuar por la reducción de la sobretasa. De otra parte en la exposición de motivos del proyecto, se hizo referencia al crecimiento de los ingresos



Consejo Superior de la Judicatura

*Nulidad*  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

en un 37% con el año anterior, las proyecciones de recaudo de 2012 a 2017, finaliza que no se pone en riesgo el normal funcionamiento de este cuerpo de bomberos.

**Cargo Cuarto: Vulneración del artículo 365 de la Constitución Política por desmejoramiento de la eficiente prestación del servicio público de la gestión del riesgo contra incendios en la ciudad de Tunja y violación de los principios constitucionales del artículo 288 y disposiciones legales.**

Manifiesta que con el proyecto de acuerdo no se efectuó ningún tipo de análisis operacional del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, desconociendo el deber de la entidad territorial de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos que le son inherentes, pues con la reducción de la sobretasa bomberil los recursos no son suficientes para mantener al mismo personal que se encontraba dispuesto para atender las emergencias por la disminución de los gastos operacionales, a la vez que se limitó la posibilidad de adquirir maquinaria y equipo necesario para atender las emergencias que se presentan en la ciudad, no se tuvo en cuenta la progresividad del tributo.

**Cargo Quinto: Falta de competencia en la expedición del acto administrativo demandado (art. 137 de la ley 1437 de 2011)**

Argumenta que el ponente del proyecto de acuerdo, sostuvo que la competencia del Concejo Municipal la señala el artículo 32-6 de la Ley 136 de 1994, para introducir temas adicionales, establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, dicha facultad se encuentra restringida por la Ley 1575 de 2012 que en materia bomberil limitó la posibilidad del otorgamiento de sobretasas a la iniciativa del Alcalde; como consecuencia y por tratarse de una norma de carácter legal, especial y posterior a la Ley 136 de 1994, es aquella y no la Ley 136 la que establece la competencia, pudiendo el Concejo Municipal moverse dentro de los parámetros fijados por el Alcalde en el establecimiento de la sobretasa o recargo propuesto, más no para tratar asuntos adicionales a los indicados por el Alcalde en su iniciativa, incurriendo en extralimitación de funciones al tratar asuntos que no fueron facultados por el Alcalde.

**Cargo sexto: Violación del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, por desconocimiento normativo e inobservancia de la prohibición de modificar recargos de impuestos que fueron otorgados para financiar la actividad bomberil.**

Sostiene que la ley 1575/2012 en su artículo 37, establece que las sobretasas o los recargos a los impuestos que hubiesen sido otorgados para financiar la actividad bomberil bajo el imperio de leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal; por lo que al reducir la sobretasa bomberil existente desde la expedición del Acuerdo 001 de 1997 de Tunja, el Acuerdo demandado adolece de nulidad ya que desconoce la existencia de una



sobretasa reconocida con anterioridad a dicha ley, la cual debió mantenerse tanto en su existencia como en su porcentaje.

**Cargo Séptimo: Vulneración de los artículos 311 y 365 de la Constitución Política, en la medida que el Municipio desmejora la prestación de los servicios que le corresponde con el consiguiente desconocimiento al mejoramiento social.**

En la medida en que la Constitución Política, consagra una obligación del estado frente a la eficiente prestación de los servicios públicos, la ley 1575 de 2012, señaló que la gestión integral de riesgos contra incendios implica la efectiva prestación de ese servicio, así las emergencias presentadas en la ciudad deben ser atendidas de manera oportuna y adecuada, lo cual implica contar con un cuerpo de bomberos que pueda atender estas necesidades con los recursos económicos y humanos suficientes. Pues de lo contrario, el riesgo afectará la correcta prestación del servicio. Igualmente resalta que, en el Acta 214 de 2012 del Concejo Municipal correspondiente a la sesión en la que se discutió el proyecto de acuerdo que finalmente se convirtió en el Acuerdo Municipal 036 de 2012, la intervención del Comandante del Cuerpo de Bomberos dejó establecido que "la operación se reduciría a la mitad", según la explicación financiera, lo cual sirvió de advertencia sobre la afectación a la eficiente prestación del servicio bomberil de la ciudad de Tunja.

**Cargo Octavo: Vulneración del artículo 315 Constitucional, en la medida que impide al Alcalde asegurar el cumplimiento de sus funciones por desmejoramiento de las condiciones y por sancionar acuerdos inconvenientes, indebida motivación en la expedición del acuerdo y desconocimiento de las normas bomberiles y de gestión del riesgo.**

Soporta su argumento señalando que con la iniciativa presentada por el Alcalde no se anexo ningún tipo de análisis referente a la adecuada y eficiente prestación del servicio de la Gestión Integral del Riesgo contra Incendios, pues en la exposición de antecedentes al referirse a la sobretasa bomberil, concluye que el cuerpo de bomberos tuvo unos ingresos inesperados con relación a los ingresos del año 2011, como consecuencia de la actualización catastral de 2012, así para el año 2011 se recaudo por concepto de sobretasa bomberil una suma de \$1.312'137.000, por lo que en el cálculo que se proyectó de recaudo para la vigencia 2012 fue de \$1.521'000.000, cifra cuantificada, sin embargo con la actualización catastral 2012, para 21 de noviembre ascendió dicho calculo a \$2.070'000.000, entonces para el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, este monto y la celebración del contrato de prestación de servicios de diciembre de 2011, ajustó sus gastos operacionales tanto en lo relacionado al personal, como a las inversiones y gastos ordinarios de funcionamiento, presentándose para el 31 de diciembre de 2012 unos gastos operativos y de inversión superiores a los recibidos por parte del Municipio de Tunja, por esto, el argumento



presentado por el Municipio, no es acorde con la realidad, la necesidad, la adecuada y eficiente prestación del servicio prestado por bomberos.

Señaló que el Alcalde tenía pleno conocimiento que el Contrato suscrito en el año 2011 se celebró teniendo en cuenta la sobre tasa bomberil vigente, esto es el 5% el valor del impuesto predial y por ende, que el valor indeterminado del Contrato No. 689 de 16 de diciembre de 2011 es determinable por el porcentaje establecido sobre el impuesto, por lo que en su criterio la finalidad última del Acuerdo fue modificar las condiciones y equilibrio económico del contrato que tenía prevista una ecuación financiera sobre un porcentaje determinado, y no sobre el 1%, poniendo en riesgo la eficiente prestación del servicio de la gestión integral del riesgo contra incendios.

Indica que el numeral sexto del artículo 315 de la C.P, le otorga responsabilidad al Alcalde de la ciudad, pues tiene el deber de “sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico”, responsabilidad que fue vulnerada con la sanción del acuerdo municipal, teniendo conocimiento sobre la ilegalidad e inconveniencia de su expedición en procura del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Tunja.

**Cargo Noveno: Desconocimiento de la calidad de vida los habitantes, vulneración directa del artículo 334 de la Constitución política y falsa motivación por afectación del marco fiscal de mediano plazo del Municipio.**

Considera que con la expedición del Acuerdo se desmejoraron las condiciones de vida a los habitantes de la ciudad, pues deberán realizar mayores esfuerzos para asegurar sus viviendas y asumir costos en emergencias que antes no debían asumir, como la atención pre hospitalaria en aquellos eventos no relacionados con incendios y calamidades conexas o dentro de la gestión integral del riesgo contra incendios; de la misma manera perturbando la economía local del municipio, afectándose el marco de sostenibilidad fiscal de mediano plazo del Municipio sin haberse precavido o establecido de manera adecuada un presupuesto que asumiera los gastos operativos que se estaban supliendo en la actividad bomberil y que ahora por la reducción de los recursos, deben ser asumidos directamente por el Municipio.

También se establece la vulneración del artículo 344 C.P, y artículo 7º de la Ley 813 de 2003, que al regular el marco fiscal de mediano plazo, establece unas obligaciones que deben observarse dentro del trámite de expedición de un proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que para el caso del Acuerdo demandado, no fueron observadas, ya que la iniciativa del Alcalde, como las ponencias deben establecer los costos fiscales, así como la fuente de ingreso adicional por disminución de gastos o disminución de los recursos, sin embargo en el caso no fueron presentada ni en la ponencia, ni en la iniciativa, algún estudio técnico que



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

permitieran establecer realmente los costos fiscales que tendría el Acuerdo Municipal acusado, como tampoco determinó dentro del marco fiscal de mediano plazo, los gastos de operaciones que venía asumiendo la sobretasa bomberil y que ahora deben ser asumidos por el presupuesto municipal, impactando sus finanzas, lo que desvirtuaría la certificación que en su momento presentara el Secretario de Hacienda ante el Concejo durante el trámite y discusión del proyecto, razón por la cual existe falsa motivación de la certificación aportada a dicho trámite.

**Cargo Décimo: Falta de competencia por interpretación y aplicación errónea del artículo 338 de la Constitución Política, artículo 37 de la Ley 1575 de 2012 y 32 de la Ley 136 de 1994.**

Argumenta que la función legislativa de los Concejos Municipales está limitada a lo autorizado por la ley, al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-433/00, frente a la legalidad del establecimiento de sobretasas para financiar la actividad bomberil señalando: *"Los entes administrativos de elección popular (asambleas y concejos), si bien tienen a su cargo la definición de los elementos tributarios respecto de los gravámenes que se cobran en sus respectivas jurisdicciones territoriales, están sujetos a las pautas y criterios generales que señale el legislador, luego no son organismos autónomos de modo absoluto para el cumplimiento de esa función, dadas las características del sistema unitario acogido en el artículo 1º de la Constitución Política"*. De lo anterior, concluye que si bien el marco normativo presentado por el Concejal ponente es el que establece la competencia del Concejo Municipal, su interpretación se encuentra errada, pues la facultad otorgada por la Ley 1575 de 2012 no es total, sino por el contrario limitada al parágrafo del artículo 37 que estableció que las sobretasas o recargos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los Concejos Municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal.

**Cargo Décimo Primero: Afectación a la eficiente prestación del servicio, lo cual constituye vulneración del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia.**

Se argumenta de la misma manera que el Cargo séptimo.

**Cargo Décimo Segundo: Violación de las normas de la ley Nacional de Bomberos de Colombia, por inobservancia, inaplicación y violación directa a sus postulados.**

Señala que con la expedición del Acuerdo Municipal no se contemplaron las mayores responsabilidades que la Ley 1575 de 2012 impone a todas las autoridades, en especial a los municipios, como es la propia Gestión Integral del Riesgo contra Incendios, además los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incendios con materiales peligrosos, ya que en las exposiciones de motivos presentadas se hubiera argumentando técnicamente el proyecto de acuerdo, luego es nulo por violación directa de la ley de Bomberos que ordena la prestación efectiva del servicio.



**Cargo Décimo Tercero: Violación directa de la Ley Nacional de Bomberos en su artículo 32 establece que la Nacionalización y registro de equipos se harán a nombre del cuerpo de Bomberos que lo adquiriera.**

La norma señala que la nacionalización y registro de equipos se hará a nombre del cuerpo de bomberos que lo adquiriera, y el artículo segundo del Acuerdo Municipal demandado, incorporó al artículo 273 del Decreto 0389 de 2006 - Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja, que "los inmuebles, construcciones, vehículos y demás bienes muebles que se adquieran con dineros provenientes de los porcentajes establecidos en el presente artículo deberán quedar registrados a nombre del municipio de Tunja y se entregarán a título de comodato al Cuerpo de Bomberos para que los use y los administre.", exceptuando los bienes muebles fungibles y de consumo.

El acto demandado, es contradictorios con la mencionada norma y además vulnera el artículo 313 C.P, debido a que pretende disponer sobre la propiedad de ciertos bienes muebles e inmuebles invocando una norma constitucional que no tiene relación, y en consecuencia no se presenta de ninguna manera unidad de materia que permita dar alcance constitucional a esta disposición ilegal.

Así es imposible adquirir equipos a nombre del Cuerpo de Bomberos con los beneficios ya referidos y por otra parte desconoce el acuerdo de voluntades existente entre las partes, como es el contrato de prestación de servicios en donde las obligaciones recíprocas implican por un lado, la prestación del servicio eficiente a cambio de la remuneración o pago del valor acordado, pagos que se harán con los recursos provenientes de la sobretasa. Si se trata de un pago, el recurso sale de la órbita pública e ingresa a las arcas de la entidad, que no podría adquirir equipos porque los pagos provienen de los recursos de la sobretasa.

**Cargo Décimo Cuarto: Falta de unidad de materia, extralimitación de funciones y vulneración de la Ley 1575 de 2012 que establece sobretasas o recargos con destinación específica.**

En relación al artículo tercero del Acuerdo, que incorpora el párrafo segundo al artículo 273 del Decreto 0389 de 2006, considera que es violatoria de la disposición señalada en el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012 que a su vez establece la posibilidad de crear sobretasas o recargos a los impuestos para financiar de manera específica la actividad bomberil, la cual se puede desarrollar de manera directa o mediante la suscripción de contratos, como en el caso, en el que por la prestación del servicio se recibe una contraprestación o pago, por tanto no hay lugar a hablar de devolución de recursos que no se hayan ejecutado, invertido o gastado, y de otra parte, tampoco puede cambiarse la destinación de los



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

recursos, ya que para la atención de desastres de un municipio, la ley definió la destinación de la sobretasa.

Concluyendo que los artículos segundo y tercero del acuerdo son nulos porque excedieron las facultades otorgadas por el Alcalde, al solicitar la reducción del porcentaje de la sobretasa bomberil, pues las normas acordadas no hicieron parte de la iniciativa presentada por el Alcalde, careciendo de soporte para que fueran incluidas en el Acuerdo acusado, máxime si se tiene en cuenta que el trámite se surtió durante sesiones extraordinarias del Concejo, por lo que no podían incluir adiciones al proyecto que era de iniciativa del Ejecutivo.

- TERCEROS INTERVINIENTES:

La señora XIMENA GALINDO LUIS, y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL -DIRECCION NACIONAL DE BOMBEROS adicionan los siguientes cargos de violación:

**Cargo Primero: Violación directa por inaplicación y o aplicación de lo preceptuado en el párrafo único del artículo 2 de la ley 322 de 1996 y literal a del artículo 37 de la ley 1575 de 2012, al haberse extralimitado el Concejo Municipal de Tunja, en sus funciones al extender el beneficio de la sobretasa allí establecida a la atención de desastres de parte del municipio de Tunja.**

Considera que la ley anterior 322 de 1996, indica que las entidades territoriales podrán establecer sobretasas para financiar la actividad bomberil, ahora la nueva ley 1575 de 2012 también destina esa sobretasa para la actividad bomberil, entonces el Municipio y el Concejo Municipal de Tunja, se extralimitaron al establecer una destinación a un tributo, que no ha sido autorizada por el legislador, pues se estableció para financiar la actividad bomberil y no para la atención de desastres. Luego al observar el Acuerdo Municipal, indica que un 50% se destina para la atención de desastres de parte del Municipio de Tunja desconociendo esta norma.

**Cargo segundo: La violación de los artículos 313 numeral 4, 228 de la Constitución Política y el artículo 18 numeral 6 de la ley 1551 de 2012:**

Por cuanto señala que la Constitución le atribuye competencia a los concejos municipales, en materia tributaria C-517 de 2007. En el caso no existe tal autonomía pues para el efecto se deben atender las consideraciones de la ley 1575 de 2012.

**Cargo Tercero: Violación directa por inobservancia y la no aplicación de lo señalado en la ley 1575 de 2012 artículo 37 literal a. extralimitación de sus funciones por el Concejo**



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

Municipal de Tunja, al modificar el proyecto de acuerdo 066 de 2012, presentado por iniciativa del Alcalde municipal de Tunja:

Lo argumenta indicando que es a iniciativa del Alcalde Municipal establecer sobretasas o recargos a los impuestos para financiar la actividad bomberil como se hizo en el caso, sin embargo aduce que de manera unilateral, ilegal y extralimitándose el ponente del proyecto, sin ser de su competencia incluyó desde la ponencia dos artículos nuevos, que corresponden a los párrafos primero y segundo, que fueron modificados y aprobados por los concejales asistentes a la sesión plenaria del 10 de diciembre de 2012.

**Cargo Cuarto:** Violación directa por inaplicación y o aplicación errónea de los preceptuado en el Acuerdo 037 de 2008, al haberse inobservado el procedimiento y trámite previsto para la modificación del proyecto de acuerdo 066 aprobado por la comisión, la declaratoria de sesión permanente en la discusión del proyecto 066 en la plenaria de la Corporación, las modificaciones sustanciales al proyecto de acuerdo 066 sin el trámite previsto, y la extralimitación de funciones de la presidenta de la corporación al desconocer las disposiciones del reglamento interno del concejo de Tunja, durante el estudio y aprobación del proyecto 066 de 2012.

Lo anterior por cuanto, aduce una serie de irregularidades en el trámite como son:

- Aprobación de una proposición sustitutiva, que no fue debidamente presentada.
- La sesión plenaria se inició a las 9:31 am, y transcurridas dos horas y seis minutos, deciden llamar a lista para declarar sesión permanente y luego aprueban, contraviniendo el artículo 78 del acuerdo 037 de 2008, reglamento interno del concejo municipal.
- Se declaró un receso sin presentarse para el efecto la correspondiente proposición.
- Para el artículo segundo el concejal Cesar Pérez Naranjo, presento una proposición de modificación al párrafo del artículo segundo, habiéndose votado y aprobado la proposición, se omite votar y aprobar el artículo segundo.
- No se dio cumplimiento al art 138 párrafo 2 del reglamento interno, pues las modificaciones propuestas son consideradas de fondo así que debió devolverse el proyecto para que la comisión lo estudie, hecho este que no ocurrió y por el contrario se continuo modificando el texto aprobado en prime debate en la comisión.
- Se suspende la sesión irregularmente.
- No se realizó el proceso de divulgación previsto en el reglamento interno, violando el principio de publicidad de los actos del concejo.



## II. CONTESTACION DE LA DEMANDA (fls. 88 a 107 y 285-304)

### 1. CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA (FLS. 60-66)

A través de su apoderado proceden a dar contestación, señalando que coadyuvan la demanda y en consecuencia solicita se acceda a las pretensiones de la demanda en el sentido de declarar la nulidad de los artículos **PRIMERO**, **SEGUNDO** y **TERCERO** del Acuerdo Municipal demandado.

Realiza un pronunciamiento respecto de cada uno de los cargos formulados por la parte demandante, señalando que con la expedición del Acuerdo demandado, existe una disminución de los recursos disponibles por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja para financiar la actividad, generando desequilibrio económico, disminuyéndose su capacidad operativa, en cuanto a personal y de inversión, incidiendo en la gestión integral del riesgo contra incendios. Indica que no existió un estudio que permitiera al Concejo adoptar la decisión de reducir los recursos, pues no se analizó las necesidades de la ciudad de Tunja y su crecimiento, desconociendo los planes de expansión del servicio, precisando que la planeación presupuestal -costos y gastos- se hace conforme a los ingresos esperados, por lo que la reducción de ingresos de 2012 a 2013 generó traumatismos operativos. Señala que era voluntad popular continuar contribuyendo con la sobretasa, como se demuestra con las firmas recogidas durante la discusión de un proyecto de acuerdo anterior al que nos ocupa, sin embargo, no se hizo este análisis en la discusión del Acuerdo 036. También argumenta que el Concejal Ponente carecía de competencias para introducir proposiciones como las del artículo **segundo** y **tercero** del Acuerdo, que son de iniciativa del Alcalde Municipal, máxime cuando el proyecto se discutió y aprobó en sesiones extraordinarias. Aduce que el artículo segundo del Acuerdo desconoce el artículo 32 de la Ley 1575 de 2012, en tanto deja de lado que los bienes y equipos presentes y futuros sean de propiedad del Cuerpo de Bomberos, máxime cuando la relación jurídica entre las partes se rige por un prestación de servicios por el cual recibe una contraprestación.

Finalmente señala que el artículo tercero del Acuerdo 036 de 2012 es ilegal, dado que conforme al literal a) artículo 37 de la Ley 1575 de 2012 establece que la sobretasa o recargos se establecen para financiar la actividad bomberil, y no para otras finalidades.

### 2. CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA (fls. 141-153)

Mediante su apoderado la entidad contestó la acción, señalando que se opone a todas las pretensiones, frente al hecho 1 es cierto y el hecho 2 considera que debe probarse.

Hace una relación de los cargos de violación, indicando que no son ciertos, pues el proyecto de Acuerdo fue sustentado con una exposición de motivos que contenía acápite de



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

antecedentes de la sobretasa bomberil y el estudio económico que demuestran que la modificación de las tarifas al impuesto predial del 5% al 1% no afectan la prestación del servicio, pues se trata de recursos suficientes para financiar la actividad.

Indica que no se desconocen los principios de subsidiariedad, concurrencia y las normas sobre Gestión Integral del Riesgo contra Incendios, pues según el estudio económico y al hace la relación de los pagos transferidos al Cuerpo de Bomberos durante las vigencias 2003 a 2013, así el estudio económico que acompañó el proyecto demostraba que los recursos girados en cada vigencia han tenido un comportamiento creciente, demostrado en la adquisición de equipos, renovación del parque automotor e incluso compra de un inmueble por el Cuerpo de Bomberos, por lo que el valor de la tasa bomberil no debe ser otro que el que permita garantizar una oportuna y eficaz prestación del servicio, y efectuadas las proyecciones de recaudo del IPU de 2013 a 2017 evidencian el siguiente escenario que tiene a aumentar cada vigencia, sin tener en cuenta el Impuesto de industria y Comercio.

Advierte que el proyecto fue a iniciativa del Alcalde de Tunja, así la ley 136 de 1994 y el Reglamento del Concejo establecen que los Concejales podían modificar el proyecto observando las normas que rigen la materia, luego no es cierto que se desconozca el artículo 334 Superior, pues la Corporación realizó los análisis pertinentes al proyecto, se introdujeron las modificaciones pertinentes, que fueron aprobadas en Comisión y Plenaria, sin objeciones, como tampoco afectó el marco fiscal de mediano plazo del municipio de Tunja.

Señala que en relación a los bienes que adquiera el Cuerpo de Bomberos son pagados con los recursos que le entrega el Municipio, los cuales son públicos y corresponden a los impuestos que pagan los contribuyentes. Finalmente que considera que corresponde al Concejo determinar el destino de los tributos conforme al artículo 313 Superior y 1551 de 2012.

### 3. MUNICIPIO DE TUNJA (FLS. 167-178).

A través de su apoderado, contestó la demanda en término, manifestando que se opone a la prosperidad de toda y cada una de las pretensiones, por cuanto la ley 1575 de 2012 legitima al Alcalde para presentar proyectos como el que generó el Acuerdo 036 de 2012, sin que en ninguno de los apartes del artículo 37 ibídem, imposibilitara a la entidad territorial a través del Concejo a establecer o fijar el porcentaje final de la sobretasa bomberil, sino que el sentido de la norma era conservar la sobretasa, como ocurrió en el presente asunto.



Argumenta que ni la Ley 322 de 1996 ni la Ley 1575 de 2012, establecieron alguna norma relativa a la cuantía o porcentaje que debían fijar los Municipios como sobretasa con cargo a la actividad bomberil, ya que señala es sobre que tributos, así mismo trae a contexto, la sentencia C-433 de 2000 que se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 322 de 1996, donde refiere cada entidad adopte las políticas económicas según sus necesidades, prioridades y recursos según su autonomía fiscal estableciendo las cuantías, proporción y características del tributo

Frente a la artículo segundo del Acuerdo por el cual se declara la nulidad de la Ley 322 de 1996, indica que es función de la entidad territorial velar porque los bienes que se adquieren para prestar el servicio sean cuidados, conservados y se garantice su buen uso, en atención al considerar que los recursos con los que se han adquirido son de naturaleza pública legitimando que la propiedad sobre los mismos quede a nombre de la entidad territorial y no de particulares o entidades sin ánimo de lucro, a fin de ejercer un mayor control. Sostiene que lo que se pretendió con el proyecto fue de un lado corregir una situación económica extraordinaria generada en su momento por la actualización catastral, que generó un incremento sobre la base gravable y en consecuencia sobre la sobretasa, y de otro buscar un alivio para los contribuyentes del impuesto predial.

Indica que la entidad no ha sido ajena al cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, buscando la prestación del servicio con la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 689 de 16 de diciembre de 2011 con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, y el Contrato 013 de 2 de enero de 2014, recaudando los recursos necesarios para financiarlos.

Resalta que la eventual nulidad del Acuerdo 066 de 2012, se generaría un efecto inmediato de restablecimiento del derecho, llevando a la aplicación del artículo 273 del Decreto 0389 de 2006, aumentando el porcentaje de la sobretasa sobre el impuesto predial nuevamente al 5%.

### III. ACTUACION PROCESAL

#### 1. AUDIENCIA INICIAL

Admitida la demanda el día 24 de Octubre de 2013, se resuelve vincular al proceso al CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA, notificadas las partes<sup>1</sup>, fue presentada contestación por la entidad demandada dentro del término legal; en providencias de fecha

<sup>1</sup>Ver folios 49 y ss.



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

20 de marzo y 24 de abril de 2014, se resuelve aceptar la intervención de los terceros intervinientes (fl. 210-211y 218). En fecha 24 de julio de 2014 se remite el expediente al Consejo de Estado (fls. 227-228). Mediante providencia de fecha 6 de abril de 2015, el Consejo de Estado, resuelve remitir las diligencias al Juzgado de Origen (fls. 236-238).

En fecha 14 de Mayo de 2015, se avoca conocimiento del asunto (fl. 242). Con posterioridad se procedió a fijar fecha para audiencia inicial para el día 05 de octubre de 2015 (fl. 245 y ss), llegado el día se realiza la audiencia (fl. 262 a 273), desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A, culminando con la fijación de fecha para la audiencia de pruebas.

## 2. AUDIENCIA DE PRUEBAS

Para el 30 de noviembre de 2015, se había programado llevar a cabo audiencia de pruebas la cual fue aplazada para fecha 10 de febrero de 2016 a las 09:00 am, (fls.1027 y ss), audiencia que nuevamente fue aplazada y se fijó para el 11 de mayo de 2016 (fls. 1134-1135). Posteriormente por solicitud se aplaza la audiencia fijándose para el 17 de agosto de 2016 (fls. 1189 y ss). Finalmente en esta fecha se realiza la audiencia, practicándose la mayoría de las pruebas decretadas, quedando pendiente una prueba documental, por lo que fue suspendida para el día 28 de septiembre de 2016(fl. 1929 y ss), llegado el día se incorporan todas las pruebas decretadas y se ordenó la presentación de los alegatos por escrito<sup>2</sup>.

## 3. ALEGATOS

- **PARTE DEMANDANTE (fl. 1992-1998):** dentro del término previsto, el apoderado de la parte actora resaltó, que el servicio bomberil es un Servicio Público esencial conforme lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-450 de 1995, y las disposiciones constitucionales arts. 56 y art. 3 de la ley 1575/2012. Así se encuentra acreditado en el expediente que es un servicio público, ya que el Municipio de Tunja, suscribe contratos con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, desde el año 2012, para que el gobierno municipal cumpla de manera eficiente lo dispuesto en la referida ley.

De otra parte señala que a partir de la expedición del Acuerdo 036 de 2012, se contravinieron los presupuestos normativos de los arts. 2 y 365 de la Constitución Política Colombiana, toda vez que se evidencio una des- financiación, consistente en

<sup>2</sup>Fl. Ver folios 1984-1986



la reducción de la sobretasa bomberil que se cobraría en el municipio, lo cual generó a su turno, la reducción de ingresos por una proporción del 65%.

En relación a la gestión contractual y presupuestal del Municipio de Tunja, señala que con la expedición del Acuerdo, y verse disminuido el recaudo de la sobretasa bomberil, la Administración Municipal se ha visto en la imperiosa necesidad de trasladar recursos de otros rubros presupuestales para cubrir el déficit y los gastos derivados de la obligación legal de prestación de servicios de gestión integral del riesgo contra incendios, lo cual no solo afecta al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, sino también a la comunidad en general, la cual debe ser protegida en su integralidad.

Considera que el Concejo Municipal de Tunja, se extralimitó en sus funciones descritas en el art. 313 de la C.P., el art. 32 de la ley 1551 de 2012 y art. 37 de la ley 1575/2012, configurándose la causa de nulidad de "Falta de competencia", por cuanto el Concejal Ponente del acuerdo de manera arbitraria introduce dos nuevos artículos que posteriormente son aprobados por el CONCEJO MUNICIPAL. Adicionalmente por cuanto la sobretasa consagrada en el art. 2 de la ley 322 de 1996 y art. 37 literal a) de la ley 1575/2012, al extenderse a la atención de desastres, el Concejo Municipal de Tunja, se extralimitó pues se estableció una nueva destinación al tributo que no ha sido autorizada por el legislador.

En cuanto a la ausencia del **Principio De Planeación**, por cuanto este principio es aplicable a la función pública, así existe una omisión del Concejo Municipal, por cuanto la expedición del acuerdo se torna improvisado y por tanto vicia el acto administrativo demandado por indebida motivación del mismo, pues se hizo de manera caprichosa y sin obedecer a ninguna clase de estudio o factor de necesidad de la prestación del servicio bomberil, dejando de obedecer el criterio de eficiencia y aseguramiento del servicio público para atender situación contraria a los fines del estado.

- **PARTE DEMANDADA- MUNICIPIO DE TUNJA (fl. 1499 -2004):** dentro de la oportunidad procesal, el apoderado de la entidad demandada, señaló que la decisión del despacho se debe limitar al estudio del caso limitado a la fijación del litigio, esto es, los vicios que se presentaron durante el trámite, presentación, discusión y aprobación en el Concejo Municipal.

Para el efecto la ley 136 de 1994, en su art. 32, dispuso que el Concejo Municipal tiene competencia para expedir el acuerdo atacado, así mismo que el art 71, párrafo 1, prescribe quien tienen la iniciativa para tramitar cierta clase de



*Nullidad*  
*Rad: 2013-00162*  
*SENTENCIA*

proyectos de acuerdo. Así, en el caso, el proyecto de Acuerdo fue presentado a iniciativa del Alcalde Municipal, al haberlo dispuesto en la referida ley.

De otra parte, frente al trámite y procedimiento, considera el apoderado que los concejales se ciñeron al mismo, así como al reglamento interno del Concejo Municipal. En cuanto a las modificaciones que hizo el Concejo Municipal, al proyecto de acuerdo indica que por razones de índole política y jurídica se encuentra en sus atribuciones constitucionales y legales que los concejos discrepen de la postura del ejecutivo, lo cual se transmite en el control político o mediante las decisiones de los acuerdos presentados por el ejecutivo al Concejo.

También es un soporte constitucional el art. 154 C.P, por cuanto señala que los Concejos tienen competencia para hacer modificaciones a los proyectos presentados por el ejecutivo.

Finalmente, respecto del Impacto Fiscal, hace referencia que cuando en este tipo de Acuerdos, es indispensable que cuando el acuerdo impacta el presupuesto del Municipio, situación que en el caso no se presenta, toda vez que la sobretasa bomberil se cobra directamente al contribuyente mas no son recursos propios del Municipio.

Está probado que el Secretario de Hacienda certificó que el proyecto de acuerdo no impacta el marco fiscal de mediano plazo.

Concluyó señalando que con la suscripción de los contratos y las adiciones, el municipio ha cumplido cabalmente con sus obligaciones a fin de proteger a todas las personas que residen en el Municipio.

El Cuerpo de Bomberos, demostró en el testimonio que casi un 20% ejercen su actividad anual, relacionada con la actividad bomberil y que el 80% de su actividad la ejecutan en actividades que no son propias de sus funciones legales, como la prestación del servicio de ambulancias, así como los ingresos anuales por contratos con otros municipios del departamento.

- **PARTE DEMANDADA- CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA (FL. 2007 a 2010):** Solicita se desestimen las pretensiones de la demanda. Por cuanto, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, ni durante el trámite de aprobación del proyecto, ni en este proceso, acreditó los gastos de funcionamiento y de inversión que demostrarán un urgente requerimiento para mantener el porcentaje del 5% en cada uno de los impuestos de industria y comercio y del impuesto predial, lo anterior no quiere decir que se pretenda un control en sus gastos, si no en aras del principio de planeación



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

del contrato, se pueda estimar cuantos recursos financieros se requieren para ejecutar la prestación del servicio de atención de incendios y desastres. Resaltan que si bien se disminuyó el porcentaje de la sobretasa, se nota que al hacer la actualización catastral, el valor neto representado en dinero no disminuyó si no por el contrario se mantuvo, es decir no se desmejoraron las condiciones económicas de los Bomberos Voluntarios de Tunja.

Indica que de acuerdo a la fijación del litigio, no se advierte ninguna nulidad en el trámite de aprobación del Acuerdo.

En relación a la prestación eficiente del servicio, considera que con el testimonio del Teniente Pedreros, en la audiencia celebrada el 17 de agosto de 2016, señala que no solo se presta el servicio para el Municipio de Tunja, si no que igualmente realiza contratos con municipios como Guateque, Soracá entre otros.

Señala que no es lógico ni coherente, que a través de contratos se entregue dineros públicos al Cuerpo de Bomberos Voluntario De Tunja, con el objetivo que se preste un servicio, se adquieran máquinas, amplien infraestructura, y que se vea truncada la prestación eficiente del servicio en municipios diferentes a Tunja y lejanos a la jurisdicción.

- **CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA (FL. 2011- 2067):** Argumenta que el Acuerdo vulnera normas de carácter superior, lo cual implica no solo un desconocimiento de la ley sino una afectación al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, entidad que presta un servicio público y una vulneración a los derechos e interese colectivos.

La ley 46 de 1988, mediante la cual se crea el Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres, definen en el concepto de desastres, los incendios, explosiones y demás calamidades, cuya atención por expresa disposición de la ley 322 de 1996, corresponde a los Cuerpos de Bomberos, la ley 1575 de 2012, señala la prestación del servicio público para la gestión integral de riesgo contra incendio.

Manifiesta que dadas las condiciones de la ciudad de Tunja, por su ubicación geográfica, y su crecimiento, industrial comercial y tecnológico. Para la prevención de riesgos y atención de emergencias la ciudad cuenta con unos recursos insuficientes para atender esas emergencias que se generan en la ciudad durante las 24 horas del día, adicionalmente no se cuenta con los estándares internacionales para los Cuerpos de Bomberos.



*Nulidad*  
*Rad: 2013-00162*  
*SENTENCIA*

No se cuenta con un estudio de impacto fiscal de mediano plazo, conforme a los lineamientos fijados por la ley 819 de 2003, lo que no se suple con la certificación que se allegó.

Por otra se aduce que al disminuir el porcentaje, sin ningún estudio de impacto vulnera el parágrafo que contiene el artículo 37 de la ley 1575, en el que se menciona que las sobrepasas que se han otorgado bajo la vigencia de normas anteriores seguirán vigentes conservando su fuerza legal.

Se menciona también por parte del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, que no hay una norma que autorice a adicionar o modificar un proyecto de acuerdo del alcalde, como se pudo evidenciar en la audiencia de pruebas realizada el 17 de agosto de 2016, en el que el Concejal ponente del proyecto de acuerdo municipal 066 de 2012 PEDRO SALAS no tenía facultad para realizar tal modificación y adición de la iniciativa presentada por el alcalde de la época, no se expusieron normas que le dieran respaldo para poder llegar a esta modificación. Arguyendo como motivaciones los hallazgos presentados por la Contraloría, dejando percibir la falta de estudios del impacto del análisis fiscal de mediano plazo.

El Concejo Municipal en Colombia es una institución representativa del derecho constitucional, establece un espacio democrático por naturaleza, en cuanto allí se discuten los problemas del municipio se imparten las orientaciones políticas, administrativas y económicas que atienden a las necesidades de la población, por ende, todas sus actuaciones deben ir encaminadas de manera estricta a la Constitución y la Ley, de hecho el artículo 6 de la Constitución señala que los servidores públicos son responsables no solo por infringir la Constitución o la Ley, sino, también cuando estos incurran en omisión o extralimitación del ejercicio sus funciones.

El artículo 123 de la Carta Política establece que los servidores públicos están para el servicio del Estado y la Comunidad y están sometidos a la Constitución y Reglamento; por lo tanto solo pueden hacer aquello que en ellas se establece.

De igual manera mencionan que se demostró la vulneración al artículo 315 de la Carta, en lo que refiere a las facultades que tiene el Alcalde, frente a la dirección administrativa del municipio y la prestación de servicios que tiene a su cargo, teniendo en cuenta que el desarrollo adecuado de la ciudad que está ligado al desarrollo de las entidades encargadas que prestan servicios esenciales exigiendo de esta forma un crecimiento y fortalecimiento de las entidades encargadas de la prestación de la Gestión Integral del Riesgo contra incendios.



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

Con el acuerdo 036 de 2012 el Concejo Municipal de la ciudad de Tunja vulneró el artículo 209 de la carta, que inclina la función administrativa que se debe desarrollar bajo los principios de igualdad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. De igual manera se añade que el artículo 34 superior expresa que la función administrativa está al servicio de los intereses generales atendiendo de esta forma a la comunidad. Con la disminución de la sobretasa no es posible indicar un cumplimiento de los fines del estado, sino que por el contrario se está perjudicando el interés general; bajo esta perspectiva la aprobación de este proyecto no obedeció a las verdaderas necesidades operativas del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, ni mucho menos a las necesidades de la población. De igual forma se desconoció la celebración del contrato del 2011 desconociendo de esta forma las nuevas obligaciones incluidas en la ley 1471 de 2012.

El Comandante Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja expuso que los valores que se han dispuesto a esta actividad resultan apenas suficientes para garantizar los gastos operativos, sin embargo, para que se hacen necesarios los recursos para poder mejorar la capacidad operativa y la renovación tecnológica, para que el servicio que se le presta al municipio se haga de manera eficiente, y este se hace optimizando los tiempos de respuesta y arribo a las emergencias, para lo cual se requieren los recursos suficientes para desarrollar el plan de expansión del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja.

Según el testimonio del tesorero, se pudo demostrar que el municipio ha debido realizar aportes adicionales a los recursos recaudados en la sobretasa, poniendo en evidencia la falta de planeación y análisis por parte del Concejo Municipal; además la real afectación al marco fiscal de corto y mediano plazo, teniéndose en cuenta que el mismo Alcalde que propuso la reducción de la sobretasa fue quien debió adicionar los recursos para satisfacer la eficiente prestación de los servicios.

Crecimiento que requiere que se garantice por parte del Municipio de los recursos suficientes que permitan el fortalecimiento de la actividad en el Municipio de Tunja, capital del Departamento de Boyacá, por lo que se solicita que se declare una Nulidad parcial del Acuerdo Municipal 036 de 2012 por la cual se modifica el artículo 273 del decreto 0398 de 2006 Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja.

Adicionalmente en un proceso donde se solicitó la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo incorporado en oficio N° O.J 0486 de 2012, emitido por la Contraloría Municipal de Tunja, como respuesta al Derecho de Petición radicado el 03 de abril de 2012 en la que se señala que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja era considerado como un sujeto de control fiscal, pretensiones que fueron Negadas razón por la que se recurrió dicho fallo. Surtido el trámite de apelación que



respondió la sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, donde se resolvió revocar la sentencia de primera instancia, por cuanto el costo generado como consecuencia de un servicio público, prestado por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, es asumido por el ente territorial, con recursos provenientes de la sobretasa bomberil, se recibe por parte de este el pago como retribución de un servicio prestado, por tal razón no puede ser sujeto de control por parte de la Contraloría Municipal de Tunja.

Dejando de esta manera sin sustento las afirmaciones que hizo el Concejal ponente en el acuerdo 036 de 2012. El tribunal de igual manera concluye que la Responsabilidad fiscal opera siempre y cuando la autoridad o el particular actúen en el marco de una gestión fiscal, puesto que no siempre están habilitados para administrar y manejar dineros públicos de tal manera no pueden ser catalogados como gestores fiscales; además las contralorías no pueden participar en los procesos de contratación, debido que su función inicia cuando la administración concluye la misma, de esta forma, no puede invadir la órbita de competencia administrativa ni mucho menos asumir una responsabilidad coadministradora, como lo indica el artículo 267 de la Carta.

Afirma también el Honorable Tribunal que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, es una entidad sin ánimo de lucro con la que el municipio suscribió un contrato de prestación de servicios para el cumplimiento de sus obligaciones, en la que no se estructura ninguna figura jurídica que tenga que ver con administrar ni manejar los fondos o bienes de la nación, por tal motivo no es sujeto de control fiscal. En cumplimiento a este se cancelan honorarios que ingresan a esta entidad como recursos propios, quedando prohibido cambiar la legalidad contractual pactada de la que solo se brinda un servicio para el reconocimiento de una remuneración económica.

Por otra parte, se muestra que las tasas constituyen un ingreso no tributario, en el cual se busca financiar un servicio público determinado, facultad que queda en cabeza de los entes territoriales, quienes a partir de sus órganos de representación popular concretan dicha destinación, motivo por el cual deja de ser un recurso público para convertirse en patrimonio de la entidad prestadora del servicio.

Finalizando, concluye que en virtud de las disposiciones legales, que determinan el control fiscal, en la contratación pública, está probado que los recursos percibidos por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, son a título de remuneración o lo que es igual al pago de honorarios por la prestación del servicio como ente privado, demostrándose de esta forma que no es factible el control y vigilancia de la Contraloría Municipal de la Tunja.



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

- **TERCERO INTERVINIENTE- XIMENA CALONDO LUIS (FL. 2005- 2006):** Mediante su apoderado, señala que el artículo 7 de la ley 819 de 2003, trata del análisis del impacto fiscal de las normas, así es importante destacar en el expediente que no se evidencia el análisis del impacto fiscal realizado para la aprobación del proyecto de acuerdo por medio del cual redujo el porcentaje de la sobretasa bomberil, ni mucho menos existe la fuente sustitutiva por disminución del recaudo de la sobretasa bomberil contrariando lo dispuesto en los dos últimos incisos de la norma en mención viciando de nulidad el acto administrativo demandado.
- **MINISTERIO PUBLICO (fls 2068-2097):** La Procuradora delegada para este despacho estando dentro del término legal, ante el concepto No 175, inicia haciendo un recuento de la demanda, los cargos de nulidad formulados por la parte demandante, así como lo considerado al respecto por cada una de las partes y los terceros intervinientes. Posteriormente se aborda el problema jurídico planteado, para entrar a estudiar, los siguientes puntos

#### **De los vicios de forma del Acuerdo Municipal No. 036 de 2012**

Indica que el demandante, coadyuvantes y terceros consideran que el Acuerdo No. 036 de 2012 no se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, formulando reparos en torno a la competencia para presentar la iniciativa, las facultades para introducir modificaciones por el Concejo participación ciudadana, quórum requerido para la aprobación, sesiones, publicidad y sanción, por su parte, Concejo y Municipio de Tunja, sostienen que la iniciativa surtió el trámite que legalmente le corresponde.

**En cuanto a la competencia para la presentación de la iniciativa de acuerdo Municipal,** señaló que la Carta Política de 1991 consagra en su artículo 338 la tesis de la soberanía fiscal reconocida al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, en tanto faculta en tiempo de paz, para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, para lo cual a través de leyes, ordenanzas y acuerdos se deben fijar, directamente sus elementos, esto es, sujetos activos, pasivos, hechos, bases gravables y tarifas; sin embargo, dicha soberanía no es absoluta, sino limitada, especialmente para las autoridades a quienes se les habilita para fijar las tarifas, pero dentro de los parámetros previamente establecidos, por ello su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en sentencia C-517 de 15 de septiembre de 1992. De otra parte, el artículo 287 Superior, reconoce autonomía a las entidades territoriales a la gestión de sus intereses, pero sujetándolas a los límites precisos en la Constitución y la ley. Para el nivel municipal, el artículo 313 de la Constitución otorga a los Concejos Municipales, entre otras competencias, la de "votar de conformidad con la



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

Constitución y la ley, los tributos y gastos locales", lo que significa que estas Corporaciones deberán observar los parámetros de normas superiores que fijen el marco general al cual quedan sujetos, e igualmente, la "necesaria participación de cada entidad en la adopción de las políticas económicas internas, según sus necesidades, prioridades y recursos. A ellas compete, por tanto, estatuir, de modo directo y particularizado, las cuantías, proporción y características del tributo que han de recaudar y utilizar según el derecho que implica su autonomía fiscal, garantizada en la Constitución.

En este sentido, queda claro que el propio constituyente otorgó competencia a los Concejos Municipales para votar los tributos y gastos locales, y a las entidades territoriales, para administrar sus recursos propios y establecer los tributos necesarios para cumplir sus funciones, siendo una de ellas la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, uno de los servicios públicos esenciales que por decisión del legislador fue atribuido en el ámbito local a los Municipios es la gestión integral del riesgo contra incendios, que en vigencia de la Ley 322 de 1996 se denominó "*prevención y control de incendios y calamidades conexas*", la cual fue atribuida a todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano (artículo 1°), y distribuyó la asignación de competencias así: a la Nación, la adopción de políticas, planeación y regulaciones generales; los Departamentos, funciones de coordinación y de complementariedad con la acción de los distritos y municipios, intermediación ante la Nación y contribución para cofinanciar proyectos de fortalecimiento de los cuerpos de bomberos; y finalmente los distritos, municipios y territorios indígenas, a quienes directamente les corresponde prestar el servicio, bien en forma directa o a través de cuerpos de bomberos oficiales o cuerpos de bomberos voluntarios, previa la celebración de contratos (artículo 2o).

A partir del 22 de agosto de 2012, con ocasión a la expedición de la Ley 1575 de 2012, "*por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia*" la gestión integral del riesgo contra incendio, se mantiene como una responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, en especial, los municipios, o quien haga sus veces, los departamentos y la Nación (artículo 1°), y cataloga la actividad como un servicio público esencial a cargo del Estado que debe prestarlo a través de instituciones bomberiles oficiales, voluntarias y aeronáuticas (artículo 2), el artículo 3 distribuyó competencias.

También indicó que la Ley 322 de 1996, con el propósito de financiar la actividad bomberil, habilitó a los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde, para establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio,



circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial. Por su parte, la Ley 1575 de 2012, reguló la forma en que distritos, municipios y departamentos podía financiar la gestión integral del riesgo contra incendio, en su artículo 37.

Así entonces, debe entenderse que tanto en la normatividad anterior, como la que rige a partir de agosto de 2012, la iniciativa en la materia correspondía a los Alcaldes; la facultad para aprobar o no la imposición de tasas o contribuciones sobre los impuestos existentes corresponde a los concejos municipales o distritales, cuando se usara la expresión **podrán**, y respecto de los elementos de dichas figuras, el legislador no lo regula, esto implica que se deja en libertad a las Corporaciones Concejos y Asambleas para fijar sus elementos, a saber, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifas. Especificó que en el caso, el legislador no fijó los elementos de las contribuciones o tasas, únicamente se refirió a la tipología de tributos sobre los que se podían cobrar.

Señaló que está probado en fecha 27 de noviembre 2012, la entidad territorial en cabeza de su Alcalde presentó ante el Concejo Municipal de Tunja proyecto de Acuerdo que fue radicado con el No. 066, según consta a folios 27-37 C, MC; 310-317 C2; 417-422 C2.

También dijo que se cumplió con la norma que le otorgaba competencia privativa al Alcalde Municipal para formular proyecto de acuerdo tendiente a la imposición de la sobretasa por destino a financiar el servicio de gestión integral del riesgo contra incendios, facultad que además de observar el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, ampara con el artículo 71 de la Ley 136 de 1994 que otorga iniciativa para presentar proyectos de acuerdo entre otros a los Alcaldes Municipales, y con los artículos 126, 127 y 128 numeral 40 del Reglamento del Concejo Municipal- Acuerdo 037 de 2008 (visible a fs. 484-569 C2 y en la página web del Concejo Municipal de Tunja), que habilitan para presentar proyectos de acuerdo, además de los concejales al Alcalde Mayor, entre otros, y que otorgan iniciativa privativa al Alcalde cuando así lo establezca la Constitución o la ley.

**Respecto del trámite del proyecto de Acuerdo**, señaló el Ministerio Público que el trámite surtido ante el Concejo Municipal, en el primer debate inició con la asistencia de los diez (10) integrantes de la Comisión, según lo determina el artículo 45 del Reglamento del Concejo, y la aprobación del cambio del orden del día se hizo con 7 votos, esto es con la mayoría de los asistentes, al tenor de



lo previsto en los artículos 29 y 30 de la Ley 136 de 1994, y párrafo quinto del artículo 81 del Reglamento del Concejo- Acuerdo 037 de 2008.

De las discusiones del primer debate se destaca que el orden del día se surtió en los términos del artículo 74 del Acuerdo 037 de 2008. Respecto de la forma como se surtieron las votaciones, se infiere que fue observado parcialmente el artículo 141 del Reglamento del Concejo - Acuerdo 037 de 2008, en tanto establece que "*previo reparto de la ponencia a los miembros de la Comisión y leído el informe del ponente se somete a discusión. El articulado debe someterse a votación artículo por artículo o en bloque, incluidos los artículos que se pide suprimir, modificar o adicionar, los cuales se deben discutir uno por uno y serán aprobados por la mayoría simple de los integrantes de la comisión o la plenaria, excepto si el proyecto requiere votación calificada*"; se debe advertir que el **artículo tercero del Acuerdo**, que incorporaba el párrafo segundo al artículo 273 del Estatuto de Rentas del Municipio, específicamente sobre la distribución de las sumas que eventualmente sean devueltas por el Cuerpo de Bomberos, en ningún momento se discutió o hizo referencia al porque se destinarían el 50% de los recursos para la atención de desastres, incumpliendo así con el artículo 142 del Reglamento.

Ahora bien, surtido el envío del proyecto aprobado en primer debate de la Comisión a la Plenaria, dentro del término de los 3 días a los que alude el párrafo del artículo 141 del Reglamento, se convocó para segunda sesión en Plenaria, la cual fue realizada el 10 de diciembre de 2012.

Obra igualmente los siguientes documentos que acreditan el acatamiento del artículo 138 del Reglamento del Concejo y 73 de la ley 136 de 1994, relativo al número de debates necesarios para que un proyecto se convierta en Acuerdo, la necesidad que sus debates se surtan en días distintos, lo que ocurrió el 6 y 10 de diciembre.

Concluye que en la presentación, discusión y aprobación del proyecto de Acuerdo 066 de 2012, fueron observadas las normas legales y reglamentarias relativas a la competencia exclusiva del Alcalde para presentarlo, el procedimiento surtido a partir de su radicación ante la Corporación Administrativa y hasta la sanción y posterior envío para revisión por parte del Gobernador, pese a lo afirmado por el Comandante del Cuerpo de Bomberos, del contenido de las actas se desprende que dicha institución fue escuchada no sólo en Comisión, sino también en plenaria del Concejo, cumpliendo así con el artículo 77 de la Ley 136 de 1994, que leídos los informes de ponencia en primer debate, y de plenaria en segundo debate, los temas fueron discutidos, salvo la enmienda o adición introducida desde la ponencia, **relativa al artículo tercero del proyecto**, específicamente en torno a la destinación de



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

recursos de la sobretasa que fueran levuados, para atención del riesgo; y finalmente fueron sometidos a votaciones las cuales se hicieron en la forma prevista en el artículo 164 del Reglamento del Concejo; por tanto, desde el punto de vista formal, el Acuerdo 036 de 2012 cumplió con las normas legales y locales para su expedición, con excepción del artículo tercero.

**De la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto,** considera que está probado que el con el informe de ponencia el Concejal Pablo Salas, introdujo adiciones al proyecto de acuerdo sancionado por el Alcalde de Tunja, incorporando al proyecto para discusión y aprobación el párrafo primero. Sobre la habilitación para introducir enmiendas, modificaciones, adiciones o supresiones, existe habilitación legal para el Concejo contenida en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, cuyo numeral 6, lo faculta para establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas de conformidad con la ley; en tanto que el artículo 160 del Reglamento del Concejo admite enmiendas, las cuales pueden ser resueltas sin necesidad que el proyecto deba regresar a la comisión permanente. Para el caso, las enmiendas fueron presentadas desde el informe de ponencia, discutidas tanto en Comisión como en Plenaria, y sometidas a votación en forma individual, por tanto desde el punto de vista formal cumplen, salvo la prevista en el numeral tercero del Acuerdo 036 de 2012, especialmente en cuanto a la destinación de recursos para atención de desastres.

#### Vicios de fondo o perspectiva sustancial:

**Existencia de estudios que acompañan la iniciativa:** argumentó que frente a la presunta inexistencia de estudios de conveniencia y oportunidad que acompañaran la iniciativa, tanto desde el punto de vista económico, como de las necesidades de la gestión integral del riesgo contra incendios como servicio público esencial a cargo del Municipio de Tunja. Así se encuentra acreditado que la iniciativa fue presentada sin anexos, o documentos separados, aspecto que echa de menos el demandante, el Cuerpo de Bomberos y la Coadyuvante Ximena Galindo; sin embargo, una revisión de los documentos aportados permite sostener que tales manifestaciones quedan desvirtuadas con el contenido mismo de justificación, no solo su texto, sino los argumentos o "estudio" que reclama la parte actora. Lo anterior, porque al proceso fue allegada copia auténtica del proyecto de Acuerdo 066 de 2012, (fs. 38-39 C. MC; 316 vto y 317 C2; 423-423 vto C2), se explica en el documento que existen dos fuentes de financiamiento para la actividad bomberil, por un lado el impuesto predial unificado y por otro el impuesto de industria y comercio, para lo cual relaciona los pagos transferidos al Cuerpo de Bomberos de Tunja durante el periodo 2003-2012, según datos suministrados por la Oficina de Presupuesto, así:



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

AÑO	INGRESOS EFECTUADOS
2003	8.815.308,00
2004	545.730.192,75
2005	883.194.822,40
2006	1.039.534.283,23
2007	1.217.309.029,77
2008	1.348.643.937,25
2009	1.118.871.736,40
2010	1.172.598.973,00
2011	1.312.137.715,00
2012	2.107.146.221,00
2013 PROYECCION	2.115.953.222,00

El documento señala que para la vigencia 2012, lo proyectado por pago era la suma de \$1.521.000.000,00, pero en virtud de la actualización catastral del año 2012, se generó un importante recaudo e ingresos inesperados por sobretasa bomberil, que a 21 de noviembre de 2012 arrojó la suma de \$2.070.000.000. (fs. 31-32 C. MC)

En cuanto a la atención del riesgo contra incendios, destaca que al no existir Cuerpo de Bomberos Oficial, se han suscrito contratos de prestación de servicios con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, a través de los contratos de 2007 y 689 de 16 de diciembre de 2011, los cuales han sido cancelados con el giro de la sobretasa bomberil, que permita garantizar la oportuna y eficiente prestación del servicio, por lo que atendiendo los pagos efectuados y las proyecciones futuras, concluye que con el 1% por IPU y 5% ICA existe soporte confiable para financiar la actividad, para lo cual hace las proyecciones de los porcentajes de recaudo para cada impuesto y el total, concluyendo que muestran una tendencia creciente que asegurarían los giros de la tasa y no pondrían en riesgo el normal funcionamiento del Cuerpo de Bomberos. (fs. 33-36 C. MC, 315-136 C2).

De otra parte, se aprecia una justificación en el componente denominado alivio económico para la comunidad Tunjana (fs. 36-37 C. MC), y concluye que se deben evaluar las transferencias por concepto de sobretasa para garantizar de un lado la continuidad del servicio bomberil, no terminar con éste, y de otro estar acordes con la realidad económica de los contribuyentes.

El Ministerio Público considera que es dable afirmar que existió estudio o soporte para la iniciativa presentada por el Alcalde Municipal, la cual venía inserta en el



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

documento con el cual el proyecto fue presentado al Concejo Municipal, pero ello no significa, que la ausencia de estudio pueda llevar a concluir que no se había estudiado o analizado por la administración local la incidencia no solo desde el punto de vista económico, sino de la cobertura del servicio, la cual sustenta en la existencia de contratos de prestación de servicios suscritos con el Cuerpo de Bomberos, la tendencia de pagos generada por dichos contratos, la forma como se venía ejecutando el contrato y la necesidad de aliviar la carga impositiva para los contribuyentes con ocasión de la situación extraordinaria que para la vigencia 2012 generó la actualización catastral de predios en el municipio, lo que llevó a aumento ostensible en el recaudo; por tanto se trata de un estudio de necesidad y conveniencia que dentro de los límites de la constitución y la ley, compete única y exclusivamente a la libertad de configuración normativa que fue otorgada entre otros, a los Concejos Municipales.

Posteriormente la Procuradora hace un recuento del material probatorio aportado, respecto de las necesidades que tiene el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, así como de la gestión que ha realizado el Municipio de Tunja, frente a la atención integral del riesgo contra incendios. Así mismo trae a contexto la providencia proferida el 29 de julio de 2016, por la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, Expediente N.º 15001-33-33-014-2013-0162-00, que con ponencia del M.P. Javier Humberro Pereira Jáuregui, dentro del medio de control de nulidad radicada bajo el N.º 001 33 33 004 2013 0010 01, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá, señaló el carácter que tienen los dineros recibidos por el cuerpo de bomberos voluntarios de Tunja, concluyendo que para el efecto no son sujetos de control fiscal.

Así las cosas, para la época en que fue discutida y aprobada la iniciativa, año 2012, por aplicación del Acuerdo 001 de 2007 y con ocasión a los controles de advertencia que en su momento realizara la Contraloría Municipal de Tunja, como lo afirmó el Concejal Pablo Gutiérrez, era claro que los recursos destinados al pago del servicio bomberil eran una transferencia, por ende susceptibles de control no solo fiscal, sino político, en cuanto a su manejo e inversión, pero a partir de la expedición de la sentencia atrás citada, con ocasión de la nulidad del Oficio O.J. 0486 de 25 de abril de 2012, expedido por la Contraloría Municipal de Tunja, dichos recursos ostentan carácter público mientras sean recaudados y manejados por la entidad territorial a través del Fondo de Financiamiento de la Actividad Bomberil, incluso en aquellos eventos en que adquiera bienes que en virtud de comodato o cualquier otra figura similar, entregue al Cuerpo de Bomberos de Tunja; cosa distinta ocurre con los recursos una vez pagados o girados al contratista, pues como honorarios, el control y vigilancia en su manejo es responsabilidad de la supervisión del contrato, labor tradicionalmente asignada al Secretario de Gobierno, quien debe



estar atento al cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales de las partes, especialmente que los recursos se destinen prioritariamente para atender el servicio público esencial de gestión integral del riesgo.

**En cuanto al impacto o presunto desequilibrio financiero del contrato** con ocasión a la expedición del Acuerdo 066 de 2012, efectivamente el Cuerpo de Bomberos a través de certificados contables demuestran año a año el giro de los recursos recibidos con ocasión del contrato, como el mismo tuvo un incremento excepcional en 2012, e igualmente como a partir del inusitado incremento del recaudo para esa vigencia, generado en la actualización catastral, recibió un pago excepcional, llevándolo a estructurar un plan de inversión o expansión partiendo de proyecciones por sobretasa bomberil con el porcentaje del 5% sobre el impuesto predial, por lo que planeó fortalecer el servicio con la puesta en funcionamiento de nuevas estaciones hasta llegar a cinco (5), la creación de una Escuela de Formación y la adquisición de equipos para atender emergencias generadas por sustancias peligrosas.

Contrario a sus proyecciones de ingreso, tal como lo demuestra el cuadro aportado de ingresos esperados, su contabilidad evidentemente debe mostrar un déficit, pues el plan de expansión se estructuró sobre una sumas que efectivamente no viene recibiendo, en tanto, el porcentaje por la sobretasa bomberil disminuyó al 1%, hecho que por sí solo no prueba el peligro ostensible en la prestación del servicio, sino que le impone a dicha entidad ajustarse a la realidad máxime cuando como la misma lo ha venido reclamando, los pagos percibidos con ocasión a los sucesivos contratos suscritos con la administración corresponden a honorarios.

Por lo anterior, mal podría condicionarse el cumplimiento del objeto contractual, o mejor aún imputarse un eventual desequilibrio financiero derivado de la no recepción de un ingreso que fue excepcional, cuando la realidad demuestra que aunque no en la proporción esperada, durante cada vigencia el valor del contrato se ha incrementado de manera progresiva, e incluso, que en aquellas vigencias en que el valor inicial del contrato no ha sido suficiente, el mismo ha sido objeto de adiciones, con el propósito de garantizar la eficiente prestación del servicio por el Municipio a través del Cuerpo de Bomberos Voluntario.

**Respecto al impacto en el manejo de personal**, los informes entregados por el Cuerpo de Bomberos dejan ver que efectivamente para 2013 se debieron realizar ajustes en el cuerpo de oficiales y suboficiales, sin embargo, para 2014 y 2015 se advierte una recuperación, en tanto se incrementó la vinculación pasando de 31 a 32 personas para 2013 y 33 a 34 personas durante 2014, situación que si bien no es la ideal, conforme a los parámetros recomendados por la norma técnica A.5.2.5. - del



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

Anexo A- Material Aclaratorio del Decreto 110 edición 2010 (fl. 102 C1 y 1066 C3.), si permite a la entidad tener un margen de maniobra para que con los efectivos disponibles pueda atender las contingencias que le imponen la gestión integral del riesgo.

En cuanto al plan de expansión, efectivamente el Cuerpo de Bomberos, con ocasión de la Ley 1575 de 2012 y en virtud de los contratos de prestación de servicios suscritos con el Municipio de Tunja, asumió mayores obligaciones, por lo que en forma paulatina deberá realizar inversiones; sin embargo, la disposición de mayores recursos producto del contrato, no es la única alternativa de financiación con la que cuenta para poder construir y dotar nuevas estaciones, o implementar la escuela de formación, pues se trata de programas cuya financiación se puede lograr por ejemplo a través del Fondo Nacional de Bomberos, creado por el artículo 34 de la Ley 1575, ante el cual puede formular los proyectos a ser financiados, o por lo que este argumento no sería determinante para declarar la nulidad del Acuerdo 036 de 2012, máxime cuando la aprobación o sustento del plan se hizo con cifras o ingresos que constituían una meta expectativa.

Con relación **al impacto fiscal de la medida**, lo primero a destacar es que la Ley 819 de 2003, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", en su artículo 7° impone que *"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 lo cual 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."*

Del contenido de la Ley 819 de 2003 y la interpretación que del artículo 7 ibídem hace la Corte Constitucional en la sentencia C-502-07, cualquier proyecto de acuerdo, que como en el caso bajo estudio, ordene un beneficio tributario, deberá hacerse explícito, la iniciativa debe explicar sus costos fiscales y la fuente de ingreso adicional o sustitutiva del alivio o beneficio, y de otra parte, recae en cabeza de la administración explicar los efectos o consecuencias de la medida a implementar, sin limitar la forma, esto es, si debe hacerlo por escrito o verbalmente.

Trasladada dicha obligación al Municipio de Tunja, el Acuerdo 037 de 2008 (fs. 484-569 C2), prevé en su artículo 133, que los proyectos de acuerdo deben contar, no solo con sustento jurídico, sino también con *costos fiscales*, fuente de ingresos para el financiamiento, cuando a ello haya lugar, y el párrafo segundo ibídem, señala que en el evento en que el proyecto de acuerdo ordene gasto u otorgue beneficios



tributarios, se deberá indicar en la exposición de motivos las fuentes fiscales de la iniciativa y la fuente sustitutiva de la operación del marco fiscal de mediano plazo.

Durante las discusiones del Concejo fue radicada, certificación el 6 de diciembre de 2012, en la que el Secretario de Hacienda del Municipio de Tunja, indica que el Proyecto de Acuerdo 066 de 2012 no impacta el marco fiscal de mediano plazo, en atención a que la sobretasa bomberil es una renta con destinación específica y la ejecución del ingreso está directamente relacionada con la ejecución en el gasto, por lo que no desequilibra las finanzas del municipio de Tunja. (f. 50 C. MC, 309 y 448 C2). Por su parte, el Tesorero Municipal de Tunja, Félix Leonardo Morales Ramírez, en declaración rendida ante el Juzgado sostuvo que en su momento se debió emitir la certificación correspondiente en relación con el impacto fiscal que generaba el proyecto de acuerdo, e indicó que con ocasión del Acuerdo 036 de 2012 hoy no existe impacto fiscal para el Municipio de Tunja.

De las pruebas referidas, se puede concluir que si existió análisis de impacto fiscal de la medida, de un lado con la certificación allegada al Concejo durante las discusiones, sumado a la intervención del Secretario de Hacienda del Municipio de Tunja, que en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, concurrió ante la corporación administrativa y explicó el impacto de la disminución de la sobretasa por tratarse de un beneficio o alivio tributario, precisando que en todo caso, con la misma no se estaba eliminando la sobretasa sino disminuyendo su porcentaje hecho, que como ya se estudió constituyó una forma de ajustar o equilibrar la sobretasa bomberil que también incrementó con ocasión el incremento del impuesto predial generado de la actualización catastral realizada en 2012.

Lo anterior, explica porque no debió hablarse en su momento de una fuente de financiación sustitutiva, pues reitera que la sobretasa no se eliminó, sino que su porcentaje fue disminuido manteniendo niveles similares de crecimiento a los reportados con antelación, a la vigencia anterior a 2012, y porque no afectó el marco fiscal de mediano plazo como lo afirmó el Tesorero actual.

***En cuanto al desmejoramiento del servicio específicamente en el tema de ambulancias;*** la presunta suscripción de convenios adicionales para desarrollar esta actividad y el origen de los recursos para su cobertura, concluye que debe separarse en cada caso el origen de la prestación del servicio de ambulancias, pues una es la labor derivada de la gestión integral del riesgo contra incendios, y otra en contingencias distintas, que no impiden, en todo caso, que si el Cuerpo de Bomberos cuenta con el personal y equipos necesarios, pueda ser vinculado a dicho programa, en caso de ser necesario, más cuando hace parte del Sistema General de Atención



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

del Riesgo, por tanto, revisado el origen de los recursos del Convenio 002 de 2015, el mismo tiene una fuente distinta a la sobretasa bomberil, pues corresponde a un programa distinto denominado "Atención del Sistema de Emergencias Médicas Tunja", y presupuestalmente se encuentra al rubro al que efectivamente corresponde, lo contrario implicaría un manejo o gestión de recursos para propósitos diferentes a los previstos por el legislador.

**En cuanto a la fuente de financiación del servicio público de gestión integral del riesgo contra incendios**, si bien existe preocupación por los demandantes y coadyuvantes en torno a la disminución del porcentaje de la sobretasa bomberil, decisión que en su sentir transgrede el ordenamiento jurídico, debe decirse que tal afirmación carece de sustento fáctico, porque la sobretasa no fue eliminada, sino disminuida, para lo cual el concejo estaba facultado, y de otra parte, ésta no es la única fuente de financiación del servicio.

Parte de los cargos de nulidad se sustentan en que presuntamente fue desconocido el parágrafo del artículo 17 ibídem, en tanto dispone que "*las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal.*"

Del texto del parámetro debe entenderse en su sentido natural y obvio, esto es que existe una limitación impuesta por el legislador en torno a la posibilidad de que los concejos y asambleas pueda crear sobretasas o recargos sobre los impuestos, que para el efecto, con el propósito de financiar el servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios, desde la Ley 322 de 1996, se estableció como una obligación a cargo de los municipios, que podía ser financiada con sobretasas o recargos sobre los impuestos de *industria y comercio, circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefónica móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, de acuerdo a la ley*, gravámenes creados a iniciativa del alcalde, por los concejos municipales, como lo determinó el parágrafo del artículo 2 ibídem.

Entonces, tanto en 1997, como en 2012, el legislador habilitó a los alcaldes para presentar las iniciativas y a los concejos municipales para crear las sobretasas o contribuciones, y la única limitación, es que las mismas solo se podían establecer respecto de los impuestos o tributos expresamente señalados en la ley, sin que en momento alguno se refiriera a los porcentajes, pues se trata de un elemento que dejó a la libre configuración normativa del Concejo, dadas las particularidades de cada entidad territorial. En el sub-lite, el legislador habilitó la creación de la sobretasa para financiar el servicio bomberil, enlistó los tributos a los que se podía agregar, adicionar o aumentar, sobri gracia, predial, industria y comercio,



circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil, o cualquier otro que expresamente consagra la ley, cosa muy distinta a considerar como se hace en la demanda, que el incremento se hace a la sobretasa, y que tal interpretación lleve a concluir que como consecuencia no podía el Concejo Municipal de Tunja disminuir el porcentaje, sino mantenerlo o incrementarlo, lo cual no es acertado, pues tal restricción es inexistente.

El análisis efectuado hasta el momento, permite concluir que los cargos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo de la demanda; primero a décimo del escrito de Coadyuvancia presentado por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, y la Coadyuvancia de la ciudadana Ximena Galindo Luis, en cuanto se refiere a los aspectos formales y sustanciales de la iniciativa, quedan desvirtuados, salvo el trámite y discusiones del artículo tercero del Acuerdo 036 de 2012.

#### **Unidad de Materia de las enmiendas introducidas al proyecto.**

El cargo décimo tercero refiere que el **artículo segundo del Acuerdo** vulnera el artículo 313 Superior, así como el cargo décimo cuarto, relativo a la *falta de unidad de materia, extralimitación de funciones y vulneración de la Ley 1575 de 2012*, se formula respecto del **artículo tercero del Acuerdo**, que incorpora el párrafo segundo al artículo 273 del Decreto 0389 de 2006.

Para resolver estos cargos, la procuradora indicó, los elementos característicos de la unidad de materia, esto es, si los preceptos contenidos en una ordenando, ley o acuerdo municipal guardan vínculo o nexo con el asunto a regular, con su propio título, y entre las normas que la integran, tema que ha sido objeto de pronunciamiento por nuestra Corte Constitucional en la sentencia C-390 de 1996.

En el caso, Interpreta la parte actora que con los recursos derivados del contrato de prestación de servicios el Cuerpo de Bomberos terminaría adquiriendo bienes y equipos a nombre del Municipio de Tunja, cuando se trata de dineros que una vez cancelados dejan de ser públicos para tornarse privados. Sobre el particular, consideró que tal interpretación no corresponde al propósito de la disposición, pues en aparte alguno se impone tal carga a dicha institución, lo cual resulta lógico pues se trata de una entidad privada; por el contrario, su alcance o sentido, se orienta a que con los recursos que ingresan al Fondo de Financiamiento - Actividad Bomberil de Tunja, que conforme al artículo 9 del Acuerdo 001 de 1994, maneja el Municipio de Tunja, cuyo origen es el pago de la sobretasa bomberil sobre los impuestos predial y de industria y comercio, entre otros tributos, la entidad territorial, conforme a sus planes de desarrollo,



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

de inversiones y la forma como se aplica la política de gestión integral del riesgo, pueda directamente con recursos que son públicos mientras estén en el Fondo, adquirir inmuebles, vehículos o bienes muebles destinados a la prestación del servicio, cuya destinación quedó claramente establecida, y puede entregarlos a título de comodato al Cuerpo de Bomberos para su uso y administración, por ser la persona jurídica con la que contractualmente tiene contratado el servicio, sin que pueda decirse que la compra se haga con recursos del contrato, pues aún no se han girado, y tampoco puede interpretarse que la totalidad del recaudo deba destinarse al contrato, dado que la entidad territorial puede implementar planes o programas que le permitan cumplir o complementar el servicio a su cargo y para ello cuenta con autonomía en la destinación de las inversiones que realice en el sector, siempre que las inversiones correspondan a la atención de las funciones asignadas por la Ley 1575 de 2012.

La segunda tesis que sustentan los argumentos que con el artículo segundo del Acuerdo 066 se vulnera el artículo 32 de la Ley 1575 de 2012, que establece beneficios como la exención de pagos de impuestos, tasas, contribuciones, aranceles y nacionalización en la adquisición por compra o donación de vehículos, equipos o elementos nuevos o usados.

Considera el Ministerio Público, que no existe la pérdida de los beneficios contenidos en el artículo 32 *ibidem*, pues se hacen exigibles siempre que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios o cualquiera de los demás órganos operativos del *sistema para la prevención y atención de desastres* enlistados en el artículo 4 de la Ley 1575 adquiera elementos que se destinen para atender no solo el riesgo contra incendios, sino la *prevención y atención de desastres*; por tanto el hecho que el Municipio de Tunja actualmente con recursos del Fondo de Financiamiento de la Actividad Bomberil adquiera dichos equipos o vehículos, en nada afecta los incentivos tributarios para las eventuales compras que a futuro con recursos propios realice su institución para atender el servicio.

Así entonces, existe unidad de materia en los términos del artículo 72 de la Ley 136 de 1994 y 133 del Acuerdo 037 de 2008 - Reglamento del Concejo Municipal de Tunja, entre el artículo segundo del Acuerdo y su tema principal que corresponde a la determinación de los porcentajes de las sobretasas creadas sobre los impuestos predial y de industria y comercio, cuya destinación debe ser la gestión integral del riesgo, por tanto el contenido de la norma guarda estrecha relación, pues con ella el Concejo Municipal orienta en forma general como pueden ser invertidos parte de los recursos públicos cuando aún hacen parte del Fondo de Financiamiento para la Actividad Bomberil, respetando el espíritu del legislador fijado en la Ley 1575 de 2012.



En cuanto al **artículo tercero del Acuerdo**, dicha norma presenta vicios no solo de forma, pues como se anotó, se trata de una adición que aunque fue incluida por el Concejal Ponente, para la cual en principio tendría competencia, ni el informe radicado ante la Comisión, ni en el informe que a su vez ésta radicó ante la Plenaria, existió justificación para ella; tampoco fue objeto de discusión por parte de los Concejales que intervinieron en los debates, como puede extraerse de las grabaciones de las sesiones, por tanto, aunque fue aprobada por la mayoría de los asistentes tanto en comisión, como en plenaria, no se encontró ningún soporte o argumento para que fuera aprobada, o al menos discutida.

Respecto al nexo o relación que dicha adición guarda con el espíritu de la norma, debe señalarse que la primera parte, que impone la devolución de recursos por el Cuerpo de Bomberos, como se explicó en precedencia, jurídicamente ello resulta imposible, máxime cuando hoy se encuentra definido que la institución no es gestora fiscal, que los recursos que percibe no son de naturaleza pública, por tanto, al tratarse del pago de honorarios, no habría lugar a la imposición de tal obligación, que adicionalmente, vía Acuerdo Municipal terminaría modificando los contratos de prestación de servicios suscritos con el Municipio de Tunja.

Es de aclarar que para la época en que fue discutido el proyecto, se consideraba que los recursos eran públicos, lo que en principio explicaría el origen de la adición, pese a ello, al escuchar los audios de las sesiones, en aparte alguno se explicó el sentido de este aparte normativo, ni fue objeto de discusiones al interior del Concejo, o de la sustentación presentada por el Concejal Ponente.

El segundo aparte, tendiente a que el 50% de los recursos devueltos sean destinados para la atención de desastres por el Municipio de Tunja, a la luz del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, se trata de una disposición contraria, pues se pretende cambiar de destinación los recursos que por voluntad del legislador deben estar orientados al servicio público de gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, para llevarlos a un Fondo General para la gestión del riesgo, que si bien sería el género, tiene una reglamentación y financiación diferente, tal como lo prevé la Ley de 1523 de 2012, *"por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"*, insiste en que si el interés de la Administración Municipal es crear su propio cuerpo de bomberos, conforme al plan de desarrollo y a la forma como el mismo ejecute o invierta anualmente, podrá ir concertando dicho propósito,



para lo cual es viable el uso de parte de los recursos que reposan en el Fondo de Financiamiento; cosa distinta es pretender la devolución de los dineros cancelados al Cuerpo de Bomberos Voluntarios y no ejecutados, invertidos o gastados; adicionalmente, que con esta se pretenda atender la gestión del riesgo en forma general, destinando recursos para los que el legislador fijó un propósito específico, hace evidente que no existe unidad de materia entre el artículo tercero del Acuerdo 036 de 2012 y el propósito original de la iniciativa, aspecto frente al cual habrá de solicitarse la nulidad.

Por las razones expuestas, solicito:

1) declarar la nulidad parcial del Acuerdo 036 de 2012, por medio del cual se modifica el artículo 273 del Decreto 0389 de 2006 - "Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja", específicamente su artículo tercero, que incorporó el parágrafo segundo, por encontrar que adolece de vicios de procedimiento y sustanciales, específicamente en razón de la ausencia de discusión de la iniciativa y porque no guarda unidad de materia con el contenido del Acuerdo; y 2) mantener su legalidad en las demás normas que integran el Acuerdo 036 de 2012, por no encontrar probados los cargos de nulidad planteados en la demanda y escritos de coadyuvancia.

#### IV. ANALISIS PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de los partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para adoptar la decisión que en derecho corresponda:

##### 1. Documentales:

- Copia del Acuerdo Municipal No 036 del 12 de diciembre de 2012, mediante el cual se modifica el artículo 273 del Decreto 0389 de 2006- Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja, sancionado por el Alcalde Municipal y publicado con las constancias respectivas (fls. 30 a 36, 61-68 Cuaderno medida cautelar y 359-362 vto Cuaderno No 2).
- Copia de la petición radicada en fecha 14 de diciembre de 2012, suscrita por el Comandante del cuerpo de Bomberos voluntarios de Tunja, ante la ALCALDIA MAYOR DE TUNJA, donde se le pone de presente la afectación que causaría al



Contrato No 689 de 2011, cuyo objeto es la prestación del servicio de prevención y atención de desastres, con la sanción del Acuerdo 066 de 2012 (fls. 67- 74).

- Copia del oficio con fecha 23 de enero de 2013, suscrito por el Comandante del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, dirigido al Comandante del Departamento de Policía de Boyacá, mediante el cual se le informa respecto de la suspensión del servicio de ambulancia, dadas las restricción que hizo en su momento la Contraloría Municipal de Tunja (fls. 75- 76).
- Copia del proyecto de presupuesto para el año 2013, del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, así como del flujo de caja (fls. 77- 82).
- Copia de nóminas de algunos bomberos, para pago de salario emitidas por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, de los meses de junio a agosto de 2013 , así como copia de nómina 2011- 2012 (fls. 83- 100)
- Copia de la Certificación de fecha 12 de diciembre de 2013, suscrita por el revisor fiscal del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, mediante el cual consta que la entidad tiene suscrito el Contrato de prestación de servicios No 689 de 2011 con el Municipio de Tunja, para la prevención y atención de incendios y demás calamidades conexas, señalando que desde el 1 de enero de 2013, los pagos por la retribución de ese contrato se han disminuido notablemente, lo que ha ocasionado la reducción de los costos normales de funcionamiento de la entidad y de inversión para el fortalecimiento institucional (fl. 101).
- A folio 104, obra Copia de la certificación suscrita por el Tesorero Municipal CARLOS ALBERTO CANARIA CARDOZO, de fecha 18 de noviembre de 2013, mediante el cual se certifica que del rubro 1.1.5.06 denominado FONDO DE FINANCIAMIENTO ACTIVIDAD BOMBERIL se dio ingreso para los siguientes años:
 

2009	1.131.758.414.40
2010	1.159.727.295.00
2011	1.329.161.712.80
2012	2.134.003.707.00
1 octubre de 2013	1.150.661.237.41
- Copia del Oficio de fecha 19 de noviembre de 2013, suscrito por la Asesora de Planeación del Municipio de Tunja, mediante la cual le informa al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, que con las proyecciones del DANE, la población para el año 2013 es de 181.418 habitantes, de los cuales 171.671 son urbanos y 7747 rurales. No se cuenta con estudios de permitan definir la población flotante del municipio (fl. 105).



- Copia autentica del contrato de prestación de servicios No 689 de 2011, suscrito entre el Cuerpo de bomberos Voluntarios de Tunja, y el Municipio de Tunja, para la prestación del servicio de prevención y atención de incendios y demás calamidades conexas dando cumplimiento a lo establecido en la ley 322 de 1996 para el Municipio de Tunja cuantía indeterminada y por el termino de cinco años, (fl. 188- 194 y 92-98 Cuaderno medida cautelar y 396- 405, 434- 447 cuaderno No 2)
- Copia autentica del contrato de prestación de servicios No 013 de 2014, suscrito entre el Cuerpo de bomberos Voluntarios de Tunja, y el Municipio de Tunja, para la prestación del servicio de gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de riesgos en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos dando cumplimiento a lo establecido en la ley 1575 de 2012 para el Municipio de Tunja. Cuantía \$ 1.514.844.704.00, y por el término de un año(fl. 195-200)
- A folio 201, reposa Certificación expedida por el Tesorero Municipal de Tunja CARLOS ALBERTO CANARIA CARDOZO, de fecha 13 de febrero de 2014, mediante el cual se constató que los ingresos para la ACTIVIDAD BOMBERIL fueron los siguientes:

CONCEPTO	2011	2012	2013
Sobretasa Bomberos Impuesto Predial	685.107.643.00	1.123.036.721.00	289.729.193.52
Sobretasa Bomberos Impuesto Predial V.A	149.194.951.00	115.511.272.00	237.183.444.32
Sobretasa Bomberos Impuesto ICA	479.160.195.80	689.627.378.00	611.591.298.43
Sobretasa Bomberos Impuesto ICA V.A	15.699.823.00	106.962.194.00	36.149.970.66
<b>TOTAL INGRESO</b>	<b>1.329.163.723.80</b>	<b>2.035.137.565.00</b>	<b>1.174.653.906.93</b>

- Relación de transferencias a Bomberos de Tunja periodo 2011 a 2012 (fl. 202- 203).



CONCEPTO	2011
Comprobante de Egreso No 20110072- 21 de enero de 2011.	41.296.234.00
Comprobante de Egreso No 20110374 - 02 de marzo de 2011.	11.390.351.00
Comprobante de Egreso No 20110577 - 18 de marzo de 2011.	226.060.737.00
Comprobante de Egreso No 20110920- 04 de mayo de 2011.	632.733.863.00
Comprobante de Egreso No 20111462- 17 de junio de 2011	77.907.593.00
Comprobante de Egreso No 20112229- 23 de agosto de 2011	160.000.000.00
Comprobante de Egreso No 20113073 - 13 de octubre de 2011	170.599.306.00
Comprobante de Egreso No 20113513- 23 de noviembre de 2011	14.134.750.00
Comprobante de Egreso No 20113835- 19 de diciembre de 2011	19.297.115.00
<b>TOTAL INGRESO</b>	<b>1.353.419.949.00</b>

CONCEPTO	2012
Comprobante de Egreso No 20120327- 02 de marzo de 2012.	16.202.057.00
Comprobante de Egreso No 20120799 - 10 de mayo de 2012.	628.307.165.00
Comprobante de Egreso No 20120540 - 11 de abril de 2012.	115.316.180.00
Comprobante de Egreso No 20121849- 17 de agosto de 2012.	761.194.684.55
Comprobante de Egreso No 20123344- 07 de noviembre de 2012	302.670.982.00
Comprobante de Egreso No 20124061- 20 de diciembre de 2012	169.361.252.00
<b>TOTAL INGRESO</b>	<b>1.993.052.320.55</b>

- Copia del proyecto de acuerdo No 66 radicado ante el CONCEJO MUNICIPAL en fecha 27 de noviembre de 2012, que contiene la exposición de antecedentes, suscrito por



*Nulidad*  
*Rad: 2013-00162*  
**SENTENCIA**

el Alcalde Mayor de Tunja (fls. 27- 39 Cuaderno medida cautelar y 311- 317, 417-423 vto, Cuaderno No 2)

- Copia del oficio No 686 de fecha 28 de noviembre de 2012, suscrito por la Presidenta del Concejo Municipal de Tunja, dirigido al Concejal PEDRO PABLO SALAS HERNANDEZ, mediante el cual se le comunica su designación como ponente del proyecto, con recibido del su destinatario (fl. 40 - cuaderno de medida cautelar y 317 vto , 424 Cuaderno No 2).
- Copia del oficio radicado en fecha 3 de diciembre de 2012, mediante el cual el concejal ponente del proyecto le solicita un plazo adicional para estudio conforme al art. 136 del acuerdo 037 de 2008, a raíz de la complejidad del asunto (fl. 41. Cuaderno medida cautelar y 318, 425, Cuaderno No 2).
- Copia del oficio No 690 de fecha 4 de diciembre de 2012, mediante el cual la Presidenta del Concejo Municipal le emite respuesta a la solicitud del concejal ponente, donde se le informa el plazo que tiene para la presentación de la ponencia conforme al art. 136 del acuerdo 037 de 2008 (fl. 42 Cuaderno medida cautelar y 318 vto, 426, Cuaderno No 2)
- Copia de la ponencia presentada por el concejal ponente ante la COMISION SEGUNDA O DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTALES, radicada en fecha 5 de diciembre de 2012 , donde consta la propuesta de adicionar dos párrafos al proyecto de acuerdo inicial (fls. 43-47 Cuaderno medida cautelar y 319- 321 Cuaderno No 2 )
- Copia del oficio de fecha 6 de diciembre de 2012, suscrito por el secretario de Contratación y Suministros del Municipio de Tunja, mediante el cual se informa al Concejo Municipal, que revisado el proyecto de Acuerdo 066 de 2012, no se encuentra que en su trámite, eventual aprobación y sanción, conlleve alguna modificación de orden contractual, con relación al cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, porque en la actualidad se encuentra vigente, ese negocio no comprometió una suma en particular (fl. 49 Cuaderno medida cautelar y 443 cuaderno No 2)
- Copia de la certificación emitida por el Secretario de Hacienda del Municipio de Tunja JORGE ALBERTO BRAVO RUBIANO, de fecha 7 de diciembre de 2012, mediante el cual certifica que el proyecto de acuerdo 066 de 2012, no impacta el marco fiscal de mediano plazo, ya que la sobretasa bomberil es una renta con destinación específica y la ejecución en el ingreso está directamente relacionada con la ejecución en el gasto, por tanto no desequilibra las finanzas del Municipio de Tunja (fl. 50 Cuaderno medida cautelar, y 309 , 448 del cuaderno No 2).



- Copia del informe de Comisión del proyecto de Acuerdo No 066 de 2012, de fecha 10 de diciembre de 2012, con ponencia positiva y con las modificaciones al articulado del proyecto, para su trámite de aprobación (fls. 51- 60 Cuaderno medida cautelar y 322- 326 vto , 449-451 , 468-472 Cuaderno No 2)
- Copia del Acuerdo Municipal No 0001 del 10 de enero de 1997, por el cual se adiciona el Acuerdo Municipal No 036 de 1995, creando una fuente de financiación con destino a la actividad bomberil en la ciudad de Tunja (fls. 87.91 Cuaderno medida cautelar)
- Copia del convenio Interadministrativo celebrado entre el Municipio de Tunja y el Empresa Social del Estado ESE SANTIAGO DE TUNJA, de fecha 19 de febrero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015, cuyo objeto es el funcionamiento del sistema de emergencias médicas para el año 2015 en la ciudad de Tunja dentro del Componente del sistema de emergencias de Tunja (fl. 299-307).
- Copia del Acta No 214 de fecha 10 de diciembre de 2012, donde consta la sesión del Concejo Municipal, realizándose el segundo debate del proyecto de acuerdo No 066 (fl. 327- 358, 452-467)
- Copia de los audios de las sesiones del Concejo Municipal de Tunja, de fechas 6 y 10 de diciembre de 2012, tres dvd (fl. 363, 474).
- A folio 364, reposa Certificación expedida por el Tesorero Municipal de Tunja CARLOS ALBERTO CANARIA CARDOZO, de fecha 8 de octubre de 2015, mediante el cual se constató que los ingresos para la ACTIVIDAD BOMBERIL fueron los siguientes, así como a folio 204:

CONCEPTO	2013	2014	2015
Sobretasa Bomberos Impuesto Predial	289.729.193.52	276.525.766.00	288.866.829.00
Sobretasa Bomberos Impuesto Predial V.A	237.183.444.32	142.861.279.00	201.876.949.00
Sobretasa Bomberos Impuesto ICA	611.591.298.43	636.497.199.54	634.386.716.00
Sobretasa Bomberos	36.149.970.66	43.819.852.05	31.917.420.60



Impuesto ICA V.A			
Resarcimiento daño patrimonial proceso responsabilidad fiscal cuerpo de bomberos		16.105.889.00	
<b>TOTAL INGRESO</b>	1.174.653.906.93	1.145.809.986.17	1.157.047.914.60

- Pagos efectuados por el Municipio de Tunja al Cuerpo de Bomberos Voluntarios (fls. 365- 394):

CONCEPTO	2013
Comprobante de Egreso No 20130167- 05 de febrero de 2013.	71.552.743.00
Comprobante de Egreso No 20130771- 10 de abril de 2013.	9.037.236.00
Comprobante de Egreso No 201301170- 07 de mayo de 2013.	64.861.270.00
Comprobante de Egreso No 20131484- 23 de mayo de 2013.	164.320.420.00
Comprobante de Egreso No 20131555- 29 de mayo de 2013	310.284.759.00
Comprobante de Egreso No 20132393- 24 de julio de 2013	65.278.501.00
Comprobante de Egreso No 20132715- 05 de agosto de 2013	63.978.785.00
Comprobante de Egreso No 20133374- 05 de septiembre de 2013	78.229.127.01
Comprobante de Egreso No 20134248- 16 de octubre de 2013	181.641.731.34
Comprobante de Egreso No 20135151- 28 de noviembre de 2013	125.000.000.00
Comprobante de Egreso No 20135407- 11 de diciembre de 2013	125.000.000.00
<b>TOTAL INGRESO</b>	<b>1.259.184.572.4</b>



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

CONCEPTO	2014
Comprobante de Egreso No 20140002- 14 de enero de 2014.	125.000.000.00
Comprobante de Egreso No 20140383- 07 de febrero de 2014.	125.000.000.00
Comprobante de Egreso No 20140838- 06 de marzo de 2014.	126.237.059.00
Comprobante de Egreso No 20141553- 03 de abril de 2014.	126.237.059.00
Comprobante de Egreso No 20142343- 08 de mayo de 2014.	126.237.059.00
Comprobante de Egreso No 20143000- 09 de junio de 2014	126.237.059.00
Comprobante de Egreso No 20143849- 16 de julio de 2014	126.237.059.00
Comprobante de Egreso No 20144767- 22 de agosto de 2014	126.237.059.00
Comprobante de Egreso No 20145579- 30 de septiembre de 2014	164.513.563.74
Comprobante de Egreso No 20146057- 22 de octubre de 2014	87.960.555.00
Comprobante de Egreso No 20146906- 27 de noviembre de 2014	93.667.442.89
Comprobante de Egreso No 20148212- 31 de diciembre de 2014	
<b>TOTAL INGRESO</b>	<b>1.353.563.915.6</b>

CONCEPTO	2015
Comprobante de Egreso No 20150045- 29 de enero de 2015.	293.984.329.54
Comprobante de Egreso No 20151204- 27 de marzo de 2015.	148.622.957.00
Comprobante de Egreso No 20152100- 12 de mayo de 2015.	638.890.734.24
Comprobante de Egreso No 20154832- 27 de agosto de 2015.	12.486.308.76
Comprobante de Egreso No 20155024- 02 de septiembre de 2015.	20.000.000.00



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

Comprobante de Egresos	1.774.969.00
20155049- 02 de septiembre	
<b>TOTAL INGRESO</b>	<b>1.202.759.298.5</b>

- Copia autentica del contrato de prestación de servicios No 012 de 2015, suscrito entre el Cuerpo de bomberos Voluntarios de Tunja, y el Municipio de Tunja, para la prestación del servicio de gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos dando cumplimiento a lo establecido en la ley 1575 de 2012 para el Municipio de Tunja, en la suma de \$ 800.000.000.00, y por el término de un año (fls.406- 410)
- Certificación suscrita por el Secretario de Contratación, licitaciones y suministros del Municipio de Tunja-JOSE FELIX MARGO BELTRAN, en la que consta los Contratos que se han suscrito con el Cuerpo de Bomberos voluntarios de Tunja, como son el No 0689 de 2011, el contrato No 013 de 2014 y el No 012 de 2015 (fl. 411-413)
- Copia de la Ejecución presupuestal- secretaria de Hacienda- Municipio de Tunja, en el rubro Fondo de financiamiento de la actividad bomberil para las vigencias 2010 a septiembre de 2015 (fl. 414-415)
- Copia del Acta No 039 de fecha 06 de diciembre de 2012, donde consta la sesión del Concejo Municipal, realizándose el primer debate del proyecto de acuerdo No 066 , junto con su anexo, y con un documento donde consta el estado de ingresos y egresos de enero a noviembre de 2012 del Cuerpo De Bomberos Voluntarios de Tunja , así como los eventos atendidos 2011-2012(fl. 427-441)
- Certificación de fecha 15 de septiembre de 2015, suscrita por el tesorero General del municipio de Tunja, CARLOS ALBERTO CANARIA CARDOZO donde señala que la Fuente de Financiación de la actividad bomberil de la ciudad de Tunja, es el *impuesto Predial e Impuesto de industria y Comercio* (fl.473).
- Copia del Acuerdo No 037 de 2008, por el expide el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Tunja (fl. 484-569).
- Acuerdo Municipal No 001 del 10 de enero de 1997, por el cual se adiciona el acuerdo municipal No 036 de 1995, creando una fuente Financiamiento con destino a la actividad bomberil en la ciudad de Tunja (fl. 570- 576)



*Nullidad*  
*Rad: 2013-00162*  
 SENTENCIA

- Copia autentica del Decreto No 0389 de 2006, por medio del cual se ordena y renumera el estatuto de rentas del municipio de Tunja compilado en un solo cuerpo jurídico la totalidad de la normatividad tributaria del Municipio de Tunja (fl. 578-751).
- Informe remitido por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, de fecha 26 de octubre de 2015, mediante el cual informan el número de bomberos que se requieren para el Municipio de Tunja (fls. 767-768).
- Certificación suscrita por el Comandante del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja y del Revisor Fiscal- ANTONIO AGUDELO COLMENARES, en la que consta los gastos de Funcionamiento e Inversión desde el año 2011 a 2015 (fls.775- 786)
- Copia del acta de visita realizada a las instalaciones del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, el 11 de noviembre de 2015 (fl. 787-790)
- Proyección funcionamiento e inversión años 2012 a 2016 del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja (fl. 791)
- Copia Resolución No 1079 del 22 de agosto de 2013 , por medio del cual se modifica unilateralmente el Contrato de Prestación de Servicios No 689 de 2011 (fl.792-798)
- Copia del Documento de Incorporación del Contrato No 013 de 2014 (fl. 799- 800).
- Listado de inversiones del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja para el año 2012 y 2013 (fl. 801-803)
- Copia del plan de expansión Subestaciones de Bomberos para la ciudad de Tunja, del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja (fl. 804- 818)
- Copias de las firmas de rechazo a la disminución de la sobretasa bomberil (fl. 819-1023)
- Copia de la norma 1410-14-2010 "Norma sobre entrenamiento para operaciones iniciales en el lugar de la emergencia" (fl. 1050-1081)
- Informe remitido por el Director de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia-U.A.E, respecto de cada uno de los cargos de la demanda (fl. 1150-1158)
- Certificación suscrita por el Secretario de Contratación, licitaciones y suministros del Municipio de Tunja-JHOANA ANDREA SALOMON CASTRO, en la que consta los Contratos que se han suscrito con el Cuerpo de Bomberos voluntarios de Tunja, como son el contrato No 013 de 2014, el No 012 de 2015 y No 353 de 2016, allega copia de los mencionados contratos y sus adiciones (fl. 1950- 1972).



## 2. Testimoniales(fl. 1929 a 1943).

- **Testimonio de Pedro Pablo Salazar Hernández (minuto 00:08:17- audio N° 2)** quien manifestó: **PREGUNTADO:** Atendiendo a que usted fue el ponente del proyecto de Acuerdo N° 066 de 2012, explíquenos si ese proyecto de acuerdo fue a iniciativa del Alcalde Municipal de Tunja, o a iniciativa del Concejo municipal? **CONTESTO:** fue a iniciativa del alcalde. **PREGUNTADO:** ¿Cómo usted fue designado ponente del proyecto mencionado, y tiene conocimiento de uno del mismo, señale al despacho las razones por las cuales se realizaron modificaciones a la sobretasa bomberil y se incorporaron nuevos párrafos en el estatuto orgánico del municipio de Tunja, mediante el proyecto de Acuerdo N° 066 de 2012? **CONTESTO:** ya está mi sustentación en la primera parte, esa decisión se fundamenta en **una sostenibilidad financiera, y en nuestro criterio se obró en base a la transparencia y la pulcritud, dados los antecedentes una serie de casos que venían debatiendo en la ciudad, en segunda instancia hay dos párrafos que se incorporan adicionando a este acuerdo que radica el Alcalde, fundamentándonos en la ley 136 si no estoy mal el art. 71, nos permite que siempre y cuando podamos hacer estas modificaciones en comisión y plenaria se los debates...** **PREGUNTADO:** Señale al despacho si del proyecto inicial radicado por el Alcalde Municipal, se realizaron modificaciones, explique en que consistieron esas modificaciones? **CONTESTO:** son modificaciones estamos hablando se respetó la estructura y el contenido orgánico del proyecto, y se hacen dos iniciativas, son párrafos que buscan de alguna manera guardar escenarios futuros, que no están por fuera, pero que nos permiten construir una responsabilidad, en el escenario que hubieren recursos excedentarios, ... y el sentido es una regulación de esos recursos tanto en el párrafo primero como en el segundo... **PREGUNTADO:** Que argumentos de necesidad o criterios de eficiencia tuvieron en cuenta para modificar el acuerdo 036 de 2012, especialmente en lo relacionado con la tarifa de la tasa bomberil. **CONTESTO: Principio fundamental sostenibilidad financiera, con base en la operación del Cuerpo de bomberos en la ciudad, que tiene que ver una correspondencia entre ejecuciones e ingresos.....** **PREGUNTADO:** Tiene usted conocimiento si la prestación de la gestión integral del riesgo contra incendios a cargo del CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA, ha presentado alguna tipo de desmejora a partir de la vigencia del Acuerdo N° 036 de 2012? **CONTESTO:** Ninguna, todo se ha mantenido tal cual se creó en el tema de financiamiento...tanto que hoy el escenario financiero nos da la razón ingresos del 2015, superior a los \$1.800 millones, lo cual nos ratifica lo acertado... **PREGUNTADO:** Tiene usted conocimiento si el Acuerdo N° 036 de 2012, ha afectado el impacto fiscal a corto y mediano plazo del Municipio de Tunja? **CONTESTO: No se ha afectado de manera que estos recursos que llegaron al municipio... hubo una mejora para los contribuyentes que fue de 4 puntos en la reducción de sus impuestos, y en mi criterio un enorme apoyo en materia de transparencia ...** **PREGUNTADO:** menciona usted que los proyectos de acuerdo deben ser presentados a iniciativa del alcalde, y este puede llegar a ser modificado?. **CONTESTO:** siempre y cuando se surtan los dos debates en comisión y el segundo debate en plenaria, para el caso en la materia que nos ocupa, no hay ninguna dificultad, nosotros tenemos la facultad de hacer ese tipo de modificaciones... **PREGUNTADO:** Cual es el fundamento jurídico de esa facultad **CONTESTO.** si no estoy mal preciso el art 71 de la ley 136 y en el estatuto orgánico del Concejo, no tengo el sustento normativo, el caso es que se presenta la iniciativa se somete a consideración de la respectiva comisión estas modificaciones y si es voluntad de la corporación se termina aprobando, siempre y cuando también se consulte con la administración municipal porque a ellos se les pide que por conveniencia y legalidad de incorporar estos párrafos.... **PREGUNTADO:** ¿Puede indicar si para la aprobación del acuerdo 036 de 2012, se contó expresamente con un análisis de impacto fiscal? **CONTESTO.** Si, el proyecto contó está en los soportes de la documentación, conto con los estudios y análisis financieros, y obviamente la consideración que se deba en el marco fiscal de mediano plazo, luego de surtir esa modificación del estatuto de rentas....



PREGUNTADO: Consta ese análisis de impacto fiscal en el proyecto, pues según consta en el expediente no se ve expresamente? CONTESTO: esa documentación llevo porque nosotros solicitamos esa información antes de tomar la decisión, ese documento existe del marco fiscal de mediano plazo...

- **Testimonio de Pablo Augusto Gutiérrez (minuto 00:08:17- audio N° 3) que al respecto manifestó:** "...PREGUNTADO: Conociendo el motivo por el cual fue citado, sírvase exponer de manera cronológica de todo cuanto sepa y le conste, de las razones de modo, tiempo y lugar. CONTESTO: ...se determinó hacer una reducción a la sobretasa bomberil teniendo en cuenta, entre otros muchos aspectos, para dar mayor claridad discrimino uno a uno: el primer como relevante... fue un informe que presentó la contraloría municipal que correspondía a los malos manejos que se venían presentado en los bomberos de la ciudad de Tunja, productos de gastos que no eran estrictamente de la actividad bomberil sino de otras situaciones, como de bandas musicales, de telefonía a privados, ... también algunas inversiones que no eran muy claras, y ese debate se surtió tanto en la contraloría departamental, como por el concejo municipal que prendió unas alertas.. y así era la definición si esos dineros eran dineros estaban sometidos al control de la contraloría municipal, si eran dineros públicos, y si debían ser auditados por la contraloría y si los bomberos voluntarios tenían que dar algún tipo de información sobre esos recursos, en tercer lugar sobre la forma contractual, como se realizó anteriormente era con un convenio interadministrativo, para la finalización del mandato de Arturo Montejo se hizo un contrato de servicios profesionales, que prácticamente se mencionó mal elaborado anti técnicamente, ni siquiera tenía un certificado de disponibilidad presupuestal. Se analizó también que producto de la actualización catastral hubo unos mayores ingresos en el municipio y prácticamente se duplicó, el presupuesto y le correspondía un mayor ingreso al cuerpo de bomberos... No se justificó en que se debían gastar, más o menos para la fecha estaba un recurso cercano para el año 2012 tenían un recurso cercano a los mil millones y con la actualización catastral se duplicó más o menos a dos mil millones de pesos .... PREGUNTADO: Al proyecto que radicó el Alcalde, que culminó con la aprobación del Acuerdo, se realizaron modificaciones, explique cuales CONTESTO:.. Si, sé que unas modificaciones específicamente que no me acuerdo, se pretendió que se tuviera un control a los recursos, y también proyectar un fondo para la consecución al cuerpo oficial de bomberos, que fue avalado por la administración municipal y aprobado en el concejo. PREGUNTADO: Ud conoce si el concejo municipal puede modificar el proyecto inicial que radico el Alcalde, y señalar cual fue la norma CONTESTO: Específicamente no me acuerdo de la norma, pero si se puede hacer con anuencia de la administración de manera escrita o verbal PREGUNTADO: Cuales fueron los argumentos de necesidad y eficiencia que tuvieron en cuenta para modificar el art. 273 del Decreto 389/2006, especialmente en lo relacionado con la tarifa de la sobretasa bomberil. CONTESTO: tomamos en cuenta varios escenarios, el primero, de probidad administrativa como le he venido mencionando en la zona que requería que el Municipio tuviera mayor control de recursos públicos, que supiéramos en que estaban invirtiendo los recursos de los tunjanos, y también por el informe de la contraloría frente al despilfarro, el segundo escenario, que sin haber justificante por parte del cuerpo de bomberos para informamos que nuevas obras se iban a hacer y en que se iba a invertir los recursos... en tercer lugar, que actuaran como cuerpo de bomberos, no en atención a desastres que no eran parte de la actividad bomberil, eso significaba que, si quitábamos tal vez el componente más grande que nos daban los bomberos que era el tema de las ambulancias, eso significaba que se liberaran una cantidad de recursos que incluso fortalecían la actividad bomberil porque ya era únicamente para lo que correspondían y no incluso para otras actividades que generaban ingresos superiores pero que nunca tuvimos la oportunidad de conocer a pesar de que fue requerido ante el concejo municipal..."
- **Testimonio de Luis Eduardo Vargas Espinosa (minuto 00:43:40- audio N° 3) quien manifestó:** PREGUNTADO: Conociendo el motivo por el cual fue citado, sírvase exponer de manera cronológica de todo cuanto sepa y le conste, de las razones de modo, tiempo y lugar CONTESTO: ...yo en ese entonces hacia parte de



la comisión segunda de presupuesto en el concejo municipal de Tunja, puedo decir que con anterioridad se nos había presentado un proyecto de acuerdo con iniciativa del concejal Cesar Pérez el cual fue rechazado porque no era la persona competente para la presentación de dicho acuerdo ... PREGUNTADO: Ud estuvo en todos los debates que se surtieron en torno a ese proyecto de acuerdo N 066, CONTESTO: Si estuve pero en el primer debate de presupuesto, deje mi constancia en la cual no estaba de acuerdo con el proyecto, pero me retiré, en el segundo debate llegue a plenaria pero cambiaron el orden del día y como yo no había votado ese en el primer debate decidí retirarme, porque mi proyecto que no voto en primer debate, mucho menos lo iba a votar en el segundo, no vote ... PREGUNTADO: Cuales fueron los argumentos de necesidad y eficiencia que tuvieron para modificar ese artículo 273 CONTESTO: el concejal ponente el DR. PEDRO PABLO SALAS HERNANDEZ, argumentaba que los recursos que se le estaba entregando al cuerpo de bomberos, eran unos recursos demasiado altos para la necesidad o el servicio que estaban prestando, eso fue unos de los principales y también se argumentaba q los q estaban devengando los salarios más altos y no los bomberos rasos, es así como yo pedí en mi constancia que se hiciera un estudio de lo que se estaba devengando porque simplemente hacían una argumentación pero no con documentación..., PREGUNTADO: Tiene usted conocimiento si la prestación de la gestión integral del riesgo contra incendios, a cargo del CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA, ha presentado alguna tipo de desmejora a partir de la vigencia del Acuerdo N° 036 de 2012?. CONTESTO: en cuanto a apagar incendios el cuerpo de bomberos siempre ha estado muy presto muy pronto para pagar incendios, se viene prestando el servicio de una manera muy pronta, pero si se viene desmejorando el servicio en la forma de traslado de aquellos accidentes inclusive de tránsito, que se presentan.... PREGUNTADO: Tiene usted conocimiento, si existe alguna prohibición o algún límite al concejo para modificar las sobretasas. CONTESTO: No el concejo es autónomo para modificar las sobretasas...PREGUNTADO: Simplemente para dar claridad no existió un análisis de impacto fiscal con la presentación del proyecto de acuerdo? CONTESTO: No... PREGUNTADO:Dr. Luis Vargas si en audiencia en segunda instancia presentó alguna clase objeción a cerca de la carencia del documento que hiciera relación con la certificación de impacto fiscal CONTESTO: Doctor lo dije anteriormente al haberme retirado en comisión, de forma que no estuve en plenaria y no me di cuenta de la certificación....”

- **Testimonio de Félix Leonardo Morales Ramírez- Tesorero actual del Municipio de Tunja, (minuto 01:21:19- audio N° 3)** quien manifestó: ...ocupo el cargo de Tesorero General del municipio de Tunja, a partir del 1 de enero de la vigencia actual...PREGUNTADO: conociendo el motivo por el cual usted fue citado, sírvase exponer de manera cronológica, lo que sepa y le conste de las condiciones de modo, tiempo y lugar, en relación con el Acuerdo Municipal 036 de 2012. CONTESTO: referente al proceso lo único que tengo conocimiento es la modificación a la tarifa a la sobretasa bomberil, con un proyecto municipal del 5% del porcentaje. PREGUNTADO: Explique de manera detallada si el Acuerdo N° 036 de 2012, ha afectado el impacto fiscal a corto, mediano o largo plazo, del MUNICIPIO DE TUNJA. CONTESTO: Como lo exponía en mi presentación soy tesorero a partir de la vigencia actual, y en su debido momento se debió emitir la certificación correspondiente....PREGUNTADO: En lo que usted tiene conocimiento hoy, se ha afectado el impacto fiscal del municipio CONTESTO: No se ha afectado....PREGUNTADO: Ud conoce la razón del porque tuvo que adicionarse los recursos a la sobretasa. CONTESTO: No lo conozco..
- 3. **Interrogatorio de parte del Teniente DARIO ALBERTO PEDREROS- Comandante del CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA, (minuto 00:03:49 audio No 4-fls. 1929 a 1943):** quien manifestó: PREGUNTADO: Informe al despacho las razones por las cuales usted considera que el Acuerdo N° 036 de 2012 está viciado de nulidad. CONTESTO: bueno, respecto a las consideraciones por las cuales entendemos que puede estar viciado de nulidad, básicamente se pueden sintetizar en dos razones de carácter sustancial, además de las posibles falencias de forma que se pueden verificar en criterio de la señora juez, en primera medida lo que tiene que ver con la falta de análisis del impacto fiscal,



considera el cuerpo de bomberos... en consecuencia si afecta de manera grave el servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios en el municipio de Tunja, haciendo una salvedad en el sentido de que la responsabilidad según la ley 1575 de 2012, es una responsabilidad no de un cuerpo de bomberos si no de un alcalde de un municipio, así se encuentra establecido en la ley general de bomberos y por ello el debió en su momento oportuno haber hecho un impacto fiscal para verificar si efectivamente se afectaba o no la prestación de los servicios, y evidentemente para el año 2012, el Cuerpo de Bomberos tuvo un ingreso pro la sobretasa cerca a los mil novecientos millones de pesos, según los señaló el Tesorero, con estos mil novecientos millones de pesos, que provenían de una realidad o de un hecho consolidado que tenía el cuerpo de bomberos, que ya tenía, consolidad que equivalía a un 5% y que por una situación de un avalúo catastral tenía un incremento, pero el porcentaje siempre fue el mismo, que estaríamos hablando de un derecho adquirido, y no es por dar una fundamentación de carácter jurídico, si no de carácter práctico, con base en ese ingreso que tuvo el cuerpo de bomberos en el año 2012, se realizó un reajuste, del sistema salarial de los bomberos para que tuvieran un salario acorde a la actividad que están desempeñando o realizando, y como se tenía previsto que se trataba de un porcentaje que históricamente había permanecido en el 5%, eso permitió al Cuerpo de bomberos realizar unas proyecciones, que como vamos a ver más adelante nos e pudieron realizar.... En el año 2013, los recursos que el Municipio destinó, para financiar la actividad bomberil, pues disminuyeron con ocasión de la sobretasa.... La posibilidad de inversión en el año 2013 fue mínima... toco cambiar el esquema operativo y cambiar los turnos....para la misma época fue necesario convocar a la procuraduría general, porque no alcanzaban los recursos... se realizo una modificación al contrato de prestación de servicio que existía en ese entonces, en ese entonces el Municipio debió garantizarle al cuerpo de bomberos, con ocasión de la visita de la Procuraduría General de la Nación, un ingreso mensual de \$125.000.000, esto dio la necesidad de generar un contrato adicional a través de una resolución que ellos nos modificaron unilateralmente Quinientos millones de pesos adicionales a lo que se había estimado, que significo eso para la administración municipal, en ese entonces los recursos de la sobretasa no alcanzaron y tuvieron que hacer una adición de otros recursos distintos a los provenientes de la sobretasa de 178 millones en el año 2013 y en el año 2014, iniciamos nuevamente hicimos un contrato de prest de servicios en su momento en su suma fija mensual, que en su momento se le mostro al municipio una suma únicamente para gastos, y fue necesario que la alcaldía con el cuerpo de bomberos hicieran un contrato adicional de 378 millones, que la alcaldía tuvo que sacar de unos recursos distintos de la sobretasa bomberil para poder mantener, el equilibrio económico o financiado el cuerpo de bomberos de la ciudad, en el año 2015, igualmente los recursos tampoco fueron suficientes, por el valor del recaudo de la sobretasa, y en ese orden de ideas el alcalde debió realizar con el cuerpo de bomberos otro contrato adicional, de trescientos millones de pesos, para permitirle al cuerpo de bomberos seguir operando en las mismas condiciones en las que estaba operando, por esa razón señora juez estimamos que si bien en su momento el secretario de hacienda certificó que no había impacto fiscal de mediano plazo, pues efectivamente si existió un impacto en la medida que la actividad de bomberos ha tenido que financiar con unos recursos distintos a la sobretasa bomberil, es decir, tocar los recursos o presupuesto propio para poder, terminar la actividad..... en el año actual se celebro un contrato de prestación de servicios se hizo a un término de seis meses... el otro punto tiene que ver con una disposición de carácter legal, que se encuentra establecida en la ley general de bomberos, en el sentido que las sobretasas creadas en vigencias de leyes anteriores, se mantendrán y continuarán vigentes, y esto en ultimo se da por u criterio de progresividad, pues el costo de vida cualquier institución pues va creciendo.... PREGUNTADO: De de manera detallada como ha sido la afectación del sistema de gestión integral del riesgo contra incendios con la expedición del acuerdo N° 036 de 2012. CONTESTO: Se presenta de manera directa en primer lugar porque el municipio ha crecido de manera permanente pero el cuerpo de bomberos no ha crecido, .... La ley general de bomberos 1575 expedida en agosto de 2012, seis meses antes de expedirse el acuerdo demandado, que establece más responsabilidades al cuerpo de bomberos y no alcanzo a adquirir equipos necesarios para fortalecer lo que se requiere.... Existe normativas de carácter internacional y otras nacionales, ... e crecimiento poblacional el incremento en la circulación de la gente, y en el trafico, lo que genera que el tiempo de desplazamiento del cuerpo de bomberos sea más largo...PREGUNTADO: Indique si existe algún tipo de queja o manifestacion de la comunidad del Municipio de Tunja, respecto de la prestación del servicios de gestión integral del riesgo contra incendios a partir de la vigencia del acuerdo N° 036 de 2012 CONTESTO. Existen unas quejas



de carácter generalizado en lo que respecta a ver con la prestación del servicio de ambulancia, como una modalidad de servicios... también existe una acción de reparación directa por la falta de prestación del servicio,...hubo capacidad de reacción pero se hubiera podido reaccionar mejor con todo el personal..PREGUNTADO: Señale si con el conocimiento respecto de la gestión del riesgo contra incendio si el MUNICIPIO DE TUNJA contrató la totalidad de esa gestión con el CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA ? CONTESTO: el municipio desde el año 2012, hasta la época actual ha venido celebrando unos contratos con el cuerpo de bomberos voluntarios de Tunja, ha sido únicamente con el cuerpo de bomberos...."

## V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. PROBLEMA JURIDICO

En audiencia inicial se fijó el problema jurídico a resolver así:

Si el acto administrativo demandado, es el Acuerdo Municipal No. 036 de 2012 "por el cual se modifica el artículo 273 del Decreto 6389 de 2006 - Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja", se encuentra o no viciado de nulidad, por el presunto desconocimiento de normas constitucionales y legales durante el trámite presentación, de discusión y aprobación en el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA?

### 2. TESIS

De acuerdo con lo expuesto, analizada la demanda, su contestación y las alegaciones finales, el despacho advierte que los argumentos relevantes de las partes, se concretarán en las siguientes:

#### 2.1 Tesis de la Parte Demandante - Coadyudante y Terceros intervinientes:

*Consideran que el Acuerdo No 036 de 2012 se encuentra viciado de nulidad, ya que violó el art. 37 de la ley 1575 de 2012, por cuanto se modificó el porcentaje de la sobretasa bomberil, afectando la prestación eficiente del servicio público de gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de siniestros en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, también por cuanto existen vicios de forma y de fondo en el trámite adelantado ante el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, por carecer de competencia para introducir modificaciones al proyecto inicial presentado por el Alcalde Municipal, y no respetar el principio de unidad de materia, señalándole otro destino a la sobretasa que fue creada para financiar la actividad bomberil, aprobándose el Acuerdo sin tener en cuenta el impacto fiscal, y la operatividad del cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja.*

#### 2.2 Tesis de la parte Demandada:

*Señala el Municipio de Tunja, que el Acuerdo demandado se encuentra ajustado a la ley, por cuanto el Concejo Municipal tiene competencia para adelantar el proyecto de acuerdo,*



*adicionándole las modificaciones pertinentes, también por cuanto no se considera que se haya afectado el impacto fiscal a mediano plazo del Municipio, según lo certifico el tesorero de la época, y por qué a través de los mecanismos escritos se ha garantizado la prestación del servicio público.*

### **2.3 Tesis Ministerio Público:**

*Considera que se debe declarar la nulidad parcial del Acuerdo 036 de 2012, por medio del cual se modifica el artículo 273 del Decreto 0389 de 2006 – "Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja", específicamente su artículo tercero, que incorporó el párrafo segundo, por encontrar que adolece de vicios de procedimiento y sustanciales, específicamente en cuanto a la ausencia de discusión de la iniciativa y porque no guarda unidad de materia con el contenido del Acuerdo; y 2) mantener su legalidad en las demás normas que integran el Acuerdo 036 de 2012, por no encontrar probados los cargos de nulidad planteados en la demanda y escritos de coadyuvancia.*

### **2.4 Tesis Argumentativa propuesta por el Juzgado**

*El juzgado, denegará las pretensiones de la demanda, por cuanto el Acuerdo demandado no se encuentra viciado de nulidad, ya que el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, tiene competencia para ajustar las tarifas de sus tributos, y en relación a la sobretasa bomberil, modificaba bajo la ley 1575 de 2012, se autorizó a los concejos municipales y distritales para establecer recargos o sobretasas a los impuestos de su competencia, con el fin de financiar la actividad bomberil para la prestación de la gestión integral del riesgo contra incendios y demás; competencia que se encuentra limitada, a efectos de proteger las sobretasas que regían bajo el imperio de leyes anteriores, y que adicionalmente, para el caso del Municipio de Tunja, ese límite se respetó ya que los recursos se mantuvieron y garantizaron la prestación del servicio a cargo del cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja. Adicionalmente no se afectó el impacto fiscal del Municipio de Tunja.*

*No se advirtió ningún vicio en el trámite, discusión y aprobación del Acuerdo demandado; por ende no se estructuró ninguno de los cargos de nulidad propuestos por los demandantes, coadyuvantes y terceros, analizados a la luz de los distintos métodos de interpretación de las normas, se verificó su pertinencia. Las modificaciones al artículo 273 del Decreto 0389 de 2006, Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja, con la adición de sus párrafos, fueron hechas con competencia y ajustada a la legalidad sobre la materia.*

## **3. PARA RESOLVER PROBLEMA JURÍDICO, EL DESPACHO PROCEDERÁ, CONFORME A LA SIGUIENTE MOTIVACIÓN:**

### **3.1 Marco Jurídico de la Sobretasa Bomberil:**

Lo primero es señalar las facultades de las entidades territoriales, respecto de los tributos<sup>3</sup>. Así en razón del principio político según el cual no hay tributo sin representación, el artículo

<sup>3</sup> De manera reciente el CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION CUARTA- Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ- Bogotá D.C., en providencia de



338 de la Constitución Política<sup>4</sup> señala que los órganos de elección popular de los niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, pueden establecer “*contribuciones fiscales y parafiscales*”<sup>5</sup>, siendo la ley, las ordenanzas y los acuerdos, el medio previsto para determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria.

En lo que respecta a la ley, el numeral 1.º del artículo 150 de la Constitución Política indicó que corresponde al Congreso “*Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*”, lo cual indica que es al legislador a quien corresponde crear los tributos y las condiciones generales para su implementación por parte de las entidades territoriales.

Por su parte, los artículos 287<sup>6</sup> y 313<sup>7</sup> *ibídem*, facultaron a los concejos municipales para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando la determinación de los mismos corresponda al marco previamente determinado por el legislador en desarrollo del principio de legalidad tributaria.

En desarrollo del *principio de legalidad tributaria*, la Ley 322 de 1996 estableció la potestad de crear una sobretasa para financiar las actividades de los cuerpos de bomberos, y en su artículo segundo, dispuso:

***“La prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles, es un servicio público esencial a cargo del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o por medio de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.***

*Corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación y las regulaciones generales. Los Departamentos ejercen funciones de coordinación; de complementariedad de la acción de los distritos y municipios; de intermediación de éstos ante la Nación para la prestación de servicio y de contribución a la cofinanciación de proyectos tendientes al fortalecimiento de los Cuerpos de Bomberos.*

*Es obligación de los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas la prestación del servicio a través de los Cuerpos de Bomberos Oficiales o mediante la celebración de contratos para tal fin, con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.*

---

fecha diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015). Radicación número: 85001-23-31-000-2010-00116-01(20475, hizo un recuento de las facultades que tiene las entidades territoriales respecto de los impuestos.

<sup>4</sup> C. P. Art. 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 ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

<sup>5</sup> La expresión señalada corresponde a una imprecisión conceptual que hace referencia a los tributos en general.

<sup>6</sup> C.P. Art. 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”.

<sup>7</sup> C.P. Art. 313 “Corresponde a los concejos: (...) 4. Velar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

**PARÁGRAFO.** Los Concejos Municipales y Distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil". (Destaca el despacho)

Respecto de esta norma el Consejo de Estado<sup>8</sup>, efectuó un análisis donde concluye que el legislador le otorgó la competencia a los Concejos Municipales, para establecer una sobretasa sobre *los impuestos de industria y comercio, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial*, con la finalidad de financiar única y exclusivamente la actividad desarrollada por **las instituciones Bomberiles**. Así las cosas, y atendiendo los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales, las entidades territoriales solamente pueden establecer tributos dentro de su jurisdicción, con sujeción a lo dispuesto en la ley.

Esta disposición fue objeto de demanda ante la Corte Constitucional en Sentencia C-433 de 12 de abril de 2000, por considerar que vulneraba los principios de justicia, equidad y la progresividad del sistema tributario por no tener en cuenta la capacidad contributiva, respecto del estudio de legalidad del impuesto, señaló:

*"Cuando la disposición objeto de examen no consagra los elementos del impuesto, la tasa o la contribución, sino que, como en el presente caso, lo que hay es una autorización genérica para que otros entes estatales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, determinen los sujetos activos y pasivos, las bases y hechos gravables y las tarifas del gravamen, la adecuación del mismo a los mencionados principios habrá de mirarse, no en la norma legal que se limita a su autorización, sino confrontando cada elemento tributario, en su expresión concreta, lo que, tratándose de ordenanzas o acuerdos, no es del resorte de la Corte Constitucional.*

De otra parte, en cuanto a que la ley no señaló los demás elementos del tributo, indicó la referida jurisprudencia que:

*..... desconoce la garantía contemplada en el artículo 338 de la Constitución, en cuanto no señaló el legislador directamente los sujetos pasivos, la base gravable ni el hecho gravable, ni tampoco el porcentaje del tributo previsto.*

*El párrafo demandado se limita a disponer, en efecto, que los concejos municipales y distritales, a iniciativa de los alcaldes, podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, de acuerdo con la ley, para financiar la actividad de los cuerpos de bomberos.*

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN CUARTA- Consejera ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ- Bogotá, D.C., Once (11) de junio de dos mil cuatro (2004)- Radicación número: 52001-23-31-000-2001-01127-01(13840)



*Un estudio de la normatividad conlleva a concluir sobre el tema permite concluir que **los entes administrativos de elección popular -asambleas y concejos-, si bien tienen a su cargo la definición de los elementos tributarios respecto de los gravámenes que se cobran en sus respectivas jurisdicciones territoriales, están sujetos a las pautas y criterios generales que señale el legislador, luego no son organismos autónomos de modo absoluto para el cumplimiento de esa función, dadas las características del sistema unitario adoptado en el artículo 1 de la Constitución Política.***

*En efecto, declara el artículo 338 **in**dem que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, **pero que lo hacen dentro de los límites de la Constitución y la ley.** En ese marco, según lo previene el numeral 3 del precepto, administran los recursos propios y establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*  
(...)

De acuerdo a los cánones trazados por la jurisprudencia, se advierte que en atención al principio de descentralización y el carácter autónomo que la Constitución otorga a las entidades territoriales (artículo 1 C.P.), una norma legal no puede desplazar por completo el margen de apreciación y decisión de dichas corporaciones, para establecer los elementos de los tributos seccionales y locales, así la participación de cada entidad en la adopción de las políticas económicas internas, según sus necesidades, prioridades y recursos, permite que ellas sean las competes, para establecer de manera particularizada las cuantías, proporción y características del tributo que han de recaudar y utilizar según el derecho que implica su autonomía fiscal, garantizada en la Constitución. De modo que el artículo 338 de la Constitución no agota en la ley el poder de imposición que al Estado corresponde, y que, por el contrario, señala directamente a las ordenanzas y acuerdos como actos capaces de imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del parágrafo del artículo 2° de la Ley 322 de 1996 precisamente por considerar que se trataba de una autorización genérica para que los entes territoriales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, fijen sobretasas o recargos a los impuestos que, **según la ley**, se establezcan en municipios y distritos.

Con la entrada en vigencia de la ley 1575 de 2012 - que derogó la ley 322 de 1996- , se imputó como responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio Colombiano, en especial, los municipios, e quien haga sus veces, los departamentos y la Nación, la *gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.*

El artículo segundo de la ley en mención, señaló que la gestión integral del riesgo contra incendio, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado, así se constituyó en deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos.



También indicó con el propósito de garantizar el servicio público, que los Departamentos ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación ante la Nación para la prestación del servicio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política.

En cuanto a los recursos que deben ser destinados por parte de las autoridades obligadas, para garantizar la prestación del servicio público esencial, la ley estableció en el art. 37 lo siguiente:

**“...ARTÍCULO 37. RECURSOS POR INICIATIVA DE LOS ENTES TERRITORIALES.** Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los Municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.

b) De los Departamentos

Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

**PARÁGRAFO.** Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal...” (negritas por este despacho)

En relación a la naturaleza jurídica de los recursos para la gestión integral del riesgo, en sentencia de Constitucionalidad C-258 de 2013, analiza el artículo 34 de la ley 1575 de 2012, en esa oportunidad la Corte Constitucional, señala lo siguiente:

“... El tributo de bomberos es una contribución parafiscal, por cuanto se han caracterizado en la jurisprudencia constitucional por tener tres rasgos definitorios: obligatoriedad (el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución), singularidad (recae sobre un específico grupo de la sociedad) y destinación sectorial (se ha de revertir en el sector del cual fue extraída).<sup>9</sup> Esta definición coincide con la que estos tres rasgos se observan en la cuota de bomberos. **i.** Es obligatoria para todas las aseguradoras que se encuentren en el supuesto demandado, como se colige de su inserción en una ley, en términos que no indican excepciones. **ii.** Es singular, en cuanto afecta a un determinado y único grupo socio económico, integrado por las aseguradoras que ofrezcan pólizas en los ramos definidos por la norma acusada. **iii.** Tiene también destinación sectorial, en la medida en que se revierte en beneficio, primero, del sector asegurador y, segundo, del sector a cargo de la gestión integral del riesgo...”

<sup>9</sup> Sentencia C-490 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime), antes referida. Luego esto se ha reiterado por ejemplo en la sentencia C-308 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell. Unánime).



También se advierte que ese tributo tiene una *destinación* específica y es *para financiar la actividad bomberil*, lo cual se materializa en beneficiar al sector encargado de la gestión integral del riesgo, a los contribuyentes y a los ciudadanos en general.

### 3.2 Caso Concreto:

Corresponde al Despacho, resolver respecto al problema jurídico planteado en el subexamine, relacionado con el estudio de legalidad del acto administrativo demandado, esto es *el Acuerdo Municipal No. 036 de 2012 por el cual se modifica el artículo 273 del Decreto 0389 de 2006 - Estatuto de Remas del Municipio de Tunja*, a efectos de establecer si se encuentra o no viciado de nulidad, por el presunto desconocimiento de normas constitucionales y/o legales durante el trámite presentación, de discusión y aprobación en el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA.

La parte demandante, señaló catorce cargos de violación, los terceros intervinientes, adicionaron cuatro cargos más, para facilitar el estudio respectivo, y como quiera que los cargos de violación son repetitivos, el despacho los agrupará. Encontrando que sostiene la parte demandante que el acto está viciado de nulidad por cuanto, el Concejo Municipal de Tunja, no tenía competencia para modificar el acuerdo inicial que estableció la sobretasa Bomberil, ya que el Concejal Ponente del proyecto introduce dos nuevos artículos que posteriormente son aprobados por el CONCEJO MUNICIPAL, que van en contravía de los arts. 2 De la ley 322 de 1996 y art. 37 literal a) de la ley 1575/2012, al extenderse a la atención de desastres, ya que se estableció una nueva destinación al tributo que no ha sido autorizada por el legislador rompiendo con el principio de unidad de materia; también por cuanto el párrafo del art. 37, señala que las sobretasas que se encuentren vigentes antes de la ley conservarán su fuerza legal, luego el Concejo Municipal no tenía competencia para modificar el porcentaje establecido. Así con esa disminución y al considerarse el servicio bomberil es un Servicio Público esencial como lo señaló la Corte Constitucional y la Ley 1575/2012, se contravino los presupuestos normativos de los arts. 2 y 365 de la Constitución Política Colombiana, pues se evidenció una desfinanciación, consistente en la reducción de la sobretasa bomberil que se cobraba en el municipio, lo cual generó a su turno, la reducción de ingresos a favor del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja alrededor del 65%. Aduce que para cumplimiento de esa prestación del servicio público, el Municipio de Tunja, suscribió Contratos con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, desde el año 2012, ahora con el Acuerdo demandado ha disminuido el recaudo de la sobretasa bomberil, la Administración Municipal, se ha visto en necesidad de trasladar recursos de otros rubros presupuestales para cubrir el déficit y los gastos derivados de la obligación legal de prestación de servicios de gestión integral del riesgo contra incendios, lo cual no solo afecta al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, sino también a la comunidad en general, que debe ser protegida en su integridad. Aunado a todo lo anterior, se afectó el principio de *Planeación*, ya que existió una omisión del Concejo Municipal, por



cuanto la expedición del acuerdo se torna improvisado y por tanto vicia el acto administrativo demandado por indebida motivación del mismo, pues se hizo de manera caprichosa y sin obedecer a ninguna clase de estudio o factor de necesidad de la prestación del servicio bomberil, dejando de obedecer el criterio de eficiencia y aseguramiento del servicio público, para atender situaciones contrarias a los fines del estado.

En contraposición, el **MUNICIPIO DE TUNJA- CONCEJO MUNICIPAL**, aducen que el trámite surtido en el Concejo Municipal de Tunja del acuerdo demandado, no se encuentra viciado de nulidad, por cuanto, la ley 136 de 1994, en su art. 32, dispuso que el Concejo Municipal tiene competencia para expedir el acuerdo atacado, así mismo que el art 71, parágrafo 1, prescribe quien tienen la iniciativa para tramitar cierta clase de proyectos de acuerdo. Así, en el caso, el proyecto de Acuerdo fue presentado a iniciativa del Alcalde Municipal, atendiendo lo dispuesto en la referida ley. En cuanto a las modificaciones del proyecto, señalan que están permitidas según el art. 154 C.P. así mismo advierten que el acuerdo fue sustentado con una exposición de motivos que contenía acápite de antecedentes de la sobretasa bomberil y el estudio económico que demuestran que la modificación de las tarifas al impuesto predial del 5% al 1% no afectan la prestación del servicio, pues se trata de recursos suficientes para financiar la actividad Bomberil.

Consideran que no se desconocen los principios de subsidiariedad, concurrencia y las normas sobre Gestión Integral del Riesgo contra Incendios, pues según el estudio económico y la relación de los pagos transferidos al Cuerpo de Bomberos durante las vigencias 2003 a 2013, así el estudio económico que acompañó el proyecto demostraba que los recursos girados en cada vigencia han tenido un comportamiento creciente, Resaltan que si bien se disminuyó el porcentaje de la sobretasa, se nota que al hacer la actualización catastral, el valor neto representado en dinero no disminuyó si no por el contrario se mantuvo, es decir no se desmejoraron las condiciones económicas de los Bomberos Voluntarios de Tunja.

Respecto del Impacto Fiscal, hace referencia que cuando en este tipo de Acuerdos, es indispensable que cuando el acuerdo impacta el presupuesto del Municipio, situación que en el caso no se presenta, toda vez que la sobretasa bomberil se cobra directamente al contribuyente mas no son recursos propios del Municipio. Finalmente con la suscripción de los contratos y las adiciones, el municipio ha cumplido cabalmente con sus obligaciones a fin de proteger a todas las personas que residen en el Municipio.

Concretando todo lo anterior, el despacho realizará el estudio pertinente al caso, teniendo en cuenta que se sintetiza en lo siguiente: *i) Competencia del CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, para la expedición del acuerdo demandado; ii) La gestión Integral del Riesgo contra incendios, como servicio público a cargo del MUNICIPIO DE TUNJA, y los efectos de la expedición del acuerdo demandado en la prestación del servicio público; y iii) Naturaleza jurídica de la Sobretasa Bomberil, su carácter de destinación específica.*



i) **Competencia del CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, para la expedición del acuerdo demandado:**

Debe señalar el Juzgado, que existe una competencia general de la entidad territorial en materia tributaria, así en este campo la autonomía local no es plena, sino limitada y derivada de la Constitución y la Ley, y en ese contexto ha de asimilarse el artículo 338 de la Carta que dispone:

*“Art. 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.*

*(...)*

*Esta norma exige que el legislador, creador del impuesto, sea nacional, departamental o municipal, fije directamente los elementos estructurales del tributo...”*

Al respecto puede decirse, que el artículo 338 de la Constitución Política no exige que sea únicamente la ley, dictada por el Congreso, la que determine los elementos del tributo, pues lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>10</sup>, que debe entenderse en el mismo contexto de su jurisprudencia donde ha manifestado que en aquellos casos en los cuales se crea un tributo, la ley debe fijar directamente sus elementos, mientras que las disposiciones legales que simplemente autorizan a las entidades territoriales a imponer tales contribuciones pueden ser generales, pero en todo caso, deben contener los límites dentro de los cuales las ordenanzas o los acuerdos fijarán los hechos generadores, sujetos, bases gravables y tarifas. Así le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación “*ex novo*” de los tributos, y a partir de ella, podrán las asambleas o los concejos ejercer su poder de imposición. Las entidades territoriales podrán entonces establecer tributos dentro de su jurisdicción, pero con sujeción a la ley que previamente los haya determinado.

Lo anterior aplicado al caso, nos permite evidenciar que en principio fue la ley 322 de 1996, derogada por la Ley 1575 de 2012, que otorgó facultades al Concejo Municipal de Tunja, para expedir el Acuerdo N° 036 de 2012 que modifica el artículo 273 del decreto 0389 de 2006- estatuto de Rentas del Municipio de Tunja.

Así la ley 1575 de 2012, respecto de la competencia señaló:

*ARTICULO 37. Recursos por Iniciativa de los Entes Territoriales.*

*Los Distritos, Municipios y Departamentos, **podrán aportar recursos** para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas*

<sup>10</sup> Sentencia C-004 del 14 de enero de 1993, C-084 del 1 de marzo de 1995 y C-433 de 12 de abril de 2000.



sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los Municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde **podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.**

b) De los Departamentos

Las asambleas a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

**Parágrafo. Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal. (negrillas por el despacho)**

Haciendo una lectura de la norma anterior, el despacho centra la discusión en tres aspectos fundamentales a interpretar: i) la ley le otorga una facultad meramente potestativa a los Municipios para establecer sobretasas o recargos a los impuestos específicos de: industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial; ii) el destino de dicha sobretasa es para financiar la actividad bomberil y iii) protege las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil bajo el imperio de leyes anteriores, señalando que seguirán vigentes y conservaran su fuerza legal.

Para desarrollar esta labor Interpretativa, se debe acudir a los métodos de Interpretación Constitucional, a saber: **la histórica, finalística y textual o literal.**

En el contexto histórico y finalístico en el que se expidió la norma, se procede a consultar la voluntad real del Legislador. Así tradicionalmente ha tenido como criterio de interpretación normativa, el recurso de indagar por la voluntad del legislador o el espíritu o racionalidad de la ley<sup>11</sup>, el artículo 27, inciso 2, del Código Civil, señala que “se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento”; y en el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, se señala, que “los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán, y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Al respecto, CALVO, Manuel, LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: GENEALOGÍA DE UNA FICCIÓN HERMENEUTICA, Revista DOXA, 1986.

<sup>12</sup> Al respecto se resalta, que la Corte Constitucional, en varias oportunidades ha reconocido la voluntad del legislador o espíritu de la norma, como criterio de interpretación y aplicación de la ley, así se expuso en las sentencias C-281 de 2004, C-551 de 2003, C-760 de 2001, C-093 de 2001, C-1011 de 2008, C-536 de 1997, C-511 de 1994, entre otras. El Consejo de Estado no ha sido ajeno a la aplicación de este criterio de interpretación normativa, así por ejemplo, en fallo de 2 de octubre de 2014, proferido en el expediente 11001-33-31-019-2007-00735-01-(AP)REV, con ponencia del Consejero Gustavo Gómez Aranguren, citando el texto de 2005 LA ARGUMENTACIÓN EN EL DERECHO (Ed. Palestra de Lima), de Marina Gascón Abellán y Alfonso J. García Figueroa, se dijo: “Para su determinación se puede apelar, entre otras cosas, a la voluntad del órgano de producción normativa expresada en los trabajos preparatorios y en las exposiciones de motivos, a los



Ahora bien, dentro el contexto histórico de la *Ley 1575 de 2012*, en lo relativo a la financiación con destino a la actividad bomberil en las entidades territoriales, ha sido determinante para “ *definir las responsabilidades de la gestión integral del riesgo contra incendios y estructurar la organización bomberil en el país*”<sup>13</sup>; lo anterior por cuanto, el compromiso del Estado respecto de la financiación de los prestadores de servicios que atienden calamidades o riesgos como los incendios, había sido muy aislado, precisamente por cuanto no se consideraba que el riesgo contra incendios y demás calamidades fuese un servicio público a cargo del Estado, así con la expedición de la Ley anterior (ley 322 de 1996) se materializó ese compromiso y responsabilidad que históricamente y de manera progresiva las entidades territoriales han asumido con la comunidad, en el caso del Municipio de Tunja esto se logró con anterioridad a la expedición de la Ley 1575 de 2012, en el Decreto 389 de 2006<sup>14</sup> arts. 271 a 273, que fue la norma modificada por el Acuerdo hoy demandado (creación de la sobretasa bomberil, base gravable y tarifa). Inclusive antes de esta norma se encontraba el Acuerdo N° 001 de 1997 que creó una fuente de financiación con destino a la actividad bomberil en la ciudad de Tunja (fls. 570-576).

Se destaca que históricamente el Municipio de Tunja, viene asumiendo la prestación de ese servicio público, respetando los lineamientos que en su momento ha exigido la ley vigente, por cuanto el Decreto modificado<sup>15</sup>, estableció la sobretasa con destino a financiar la actividad bomberil, respetó la base gravable que la ley fijó, y señaló la tarifa en el ámbito de su autonomía local.

En relación a la destinación de esa sobretasa, se indica que el móvil o fin es la efectiva prestación del servicio público de gestión integral de riesgos contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.

Así bajo esta interpretación histórica y finalística, este Aplicador de Justicia considera que el Acuerdo demandado se ajusta a la ley y a la Constitución, pues precisamente el Municipio de Tunja, ha cumplido con el espíritu de la ley, esto es que el riesgo contra incendios y demás calamidades, esté provisto de unos recursos para que se garantice la prestación del servicio público, conforme lo dispone el art. 365 de la C.P.

---

*considerandos del texto normativo, e incluso a las disposiciones legales que expresan los respectivos objetivos. (...) La jurisprudencia constitucional ha señalado la trascendencia de este criterio en la interpretación constitucional, esto explica la frecuencia con la que se utiliza tanto para definir el alcance de las disposiciones constitucionales, como el de las normas que son objeto de control.” Este criterio de interpretación normativa también fue expuesto en los fallos de 21 de octubre de 2010, expediente 11001-03-25-000-2005-00125-00(5242-05), M.P.: Alfonso Vargas Rincón; de 29 de junio de 2011, expediente 25000-23-25-000-2007-01039-01(1751-09), M.P.: Gustavo Gómez Aranguren; y de 9 de marzo de 2001, expediente 11001-03-24-000-1999-5830-01(5830), M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Mattelo entre otros.*

<sup>13</sup> Ver exposición de motivos página web senado de la república, de la iniciativa que tuvo su trámite por la Cámara de Representantes, Proyecto de ley número 181 de 2011 y en el Senado, 203 de 2011 Cámara, y que posteriormente se convirtió en la ley 1575/2012 por medio de la cual se aprueba la Ley General de los Bomberos de Colombia.

<sup>14</sup> Ver folios 663 y ss.

<sup>15</sup> Decreto 689 de 2006



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

Señala la parte actora, los terceros intervinientes y coadyuvantes, que la **tarifa** de la sobretasa bomberil es inmodificable, conforme lo indica el parágrafo del artículo 37 de la ley 1575 de 2012, implica darle un sentido a la norma que no lo tiene, ya que al analizar en conjunto todas las disposiciones de la ley, se advierte que es necesario acudir al principio del efecto útil de las normas ya que habría que darle la mejor interpretación.

En relación con el **efecto útil de las normas** que tiene como finalidad no sólo garantizar la interpretación conforme a la Constitución, sino, de igual forma, evitar confusión e incertidumbre entre los falladores judiciales, ha señalado la Corte Constitucional<sup>16</sup>, lo siguiente:

*"...El conocido principio de interpretación de las normas jurídicas, a partir del "efecto útil" de éstas, enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero.."*

Conforme lo ha interpretado la jurisprudencia y aplicando al caso concreto este principio, al existir dos posibilidades para interpretar la norma, se advierte que una de ellas es absurda, arbitraria e ilógica y la otra se ajusta a la lógica y razonabilidad. En el sub examine, se tiene una primera interpretación, "*no modificar el porcentaje de la sobretasa bomberil, y continuar con el 5% señalado en el art. 273 del Decreto 389/2006*"; y la segunda opción de interpretación de la norma, "*la sobretasa bomberil anterior a la ley 1575/2012, que rige para el Municipio de Tunja, puede o no ser modificada*".

Está acreditado en el expediente, cuál fue el recaudo de la sobretasa bomberil por parte de lo certificado por el Tesorero general de la época, y que valor fue transferido al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, para los años 2011 a 2013 y subsiguientes, según se explica en el siguiente cuadro comparativo<sup>17</sup>:

VIGENCIA	TOTAL INGRESO por sobretasa bomberil (ICA Y PREDIAL)
2009	1.131.758.414.40
2010	1.159.727.295.00
2011	1.329.163.723.80
2012	2.035.137.565.00
2013	1.174.653.906.93 -- 1.259.184.572.00 (lo finalmente certificado por el tesorero)

<sup>16</sup> T-001 de 1992, T960/00 y C-569/04, entre otras.

<sup>17</sup> Ver folios 201 a 304, 364 a 394, teniendo en cuenta que se aportan relación de pagos con egresos de la Tesorería.



Nulidad  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

2014	1.563.563.915.6
2015	2.202.759.298.5 (hasta sept de 2015)

De la anterior comparación entre ingresos efectivos por concepto de sobretasa y pagos efectuados al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, brilla al ojo, que la sobretasa bomberil (INCLUYE ICA Y PREDIAL) tuvo un **aumento progresivo**, desde el año 2009 hasta el 2011, el recaudo por sobretasa bomberil venía siendo progresivo y aproximadamente aumentado cada año en un 10%, luego en el año 2012 (cuando se aplica un nuevo avalúo catastral), se dispara el valor del recaudo en un porcentaje que superó el 65% en relación al año 2011, y que asciende a una suma de **\$705.973.841.2** en comparación con el año inmediatamente anterior; posteriormente y con ocasión a la modificación que hace el Acuerdo demandado, comparando el monto recaudado en el año 2011 con el año 2013 (ya en vigencia de este Acuerdo), y de ahí en adelante para las vigencias siguientes, se advierte que el aumento ha sido progresivo, recuperándose ese porcentaje de aumento que venía dándose en los años anteriores al 2012, lo que aplica a su vez que el servicio de gestión integral de riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, no se afectó, máxime cuando precisamente los recursos con los que venía financiándose la actividad bomberil antes del acuerdo demandado y después del acuerdo no se desmejoraron.

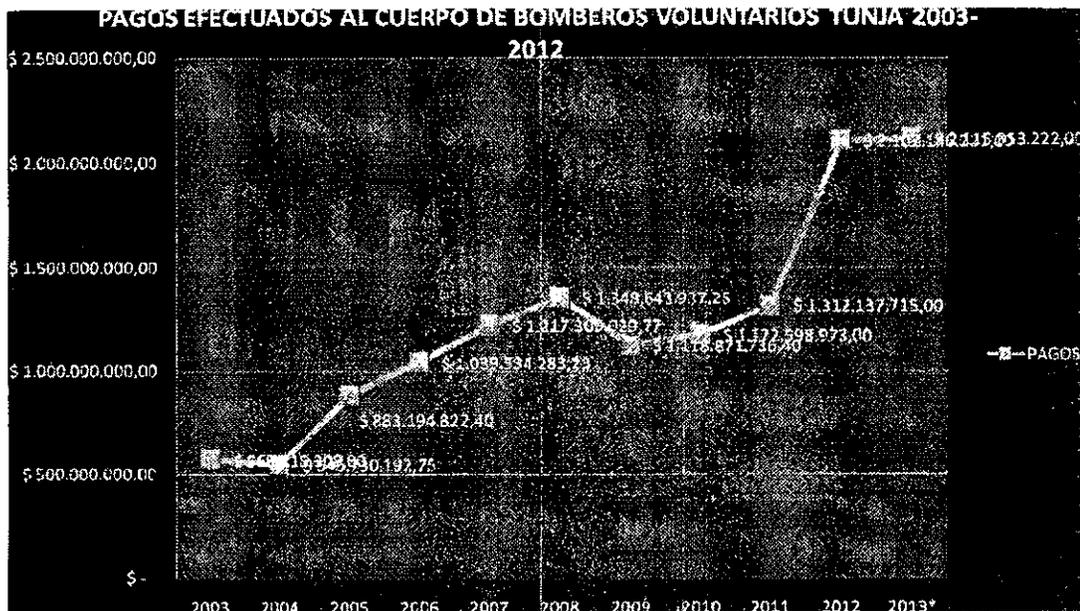
Se advierte que en ese año 2012, el aumento de dichos recursos fue tan ostensible debido al hecho ocasional que se presentó con el nuevo avalúo catastral de los bienes inmuebles en el Municipio de Tunja, generando un aumento en la base para el cálculo del impuesto predial, y esto a su vez causó que los ingresos de dicha contribución o sobretasa calculados en un 5% se aumentarían de manera significativa y desmesurada.

Así entonces, el **CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA**, al señalar los motivos por los cuales realizaba la modificación demandada<sup>18</sup>, se ajustó al principio útil de la norma, ya que analizando la norma vigente ley 1575, 2012, aplicando lo señalado en el **parágrafo** en mención, se **mantuvo la sobretasa bomberil que estaba en vigencia de la ley anterior**, y continuó con su fuerza legal, pues el recaudo progresivo desde el año 2011, se restableció en el año 2013, en vigencia de la nueva normatividad y de ahí en adelante hasta la fecha, lo cual implica que la interpretación más razonable y ajustada es la segunda, es decir, que el CONCEJO MUNICIPAL tiene la facultad de modificar el porcentaje de la tarifa del impuesto sobre el cual se creó la sobretasa bomberil, el legislador no le limitó tal posibilidad, en gracia de discusión, la otra interpretación, la propuesta por los actores, la de mantener el porcentaje del 5%, generaría un desbalance injustificado creado por la actualización

<sup>18</sup> Según consta en las sesiones celebradas en fechas 6 y 19 de diciembre de 2012. Así como a través del testimonio del Concejal Ponente.



catastral, que no se compadece con el mayor incremento, sin su correspondiente contraprestación de servicio por parte de los bomberos, en la medida que no se probó un incremento en el número de predios, que puedan ocasionar el riesgo de emergencias o incendios de un año a otro; por cuanto esa sobretasa debe ser racional, justa, equitativa y por ello se debe ajustar a las condiciones particulares de protección a la comunidad del Municipio, a sus necesidades y a los planes y proyectos que al respecto tiene la entidad Territorial para garantizar la prestación del servicio de gestión integral del riesgo.



Año 2012 incluye los \$1.824.811.068,65 pagados hasta la fecha, lo ingresado a Tesorería a la fecha pero no pagado y lo proyectado para los meses de noviembre y diciembre para un total de \$2.107.146.221

Nótese que cuando se presenta el proyecto de acuerdo, se fundamenta en el análisis de los ingresos y proyecciones que tendrían la sobretasa con uno u otro porcentaje, haciéndose notar que con los recursos que venía transfiriéndose al Cuerpo de Bomberos Voluntarios se prestaba el servicio contratado sin que se afectara a la comunidad.

Así mismo se advirtió el escenario de la sobretasa de bomberos con el 5% y con el 1% del impuesto predial, así con el 5% se previó lo siguiente:

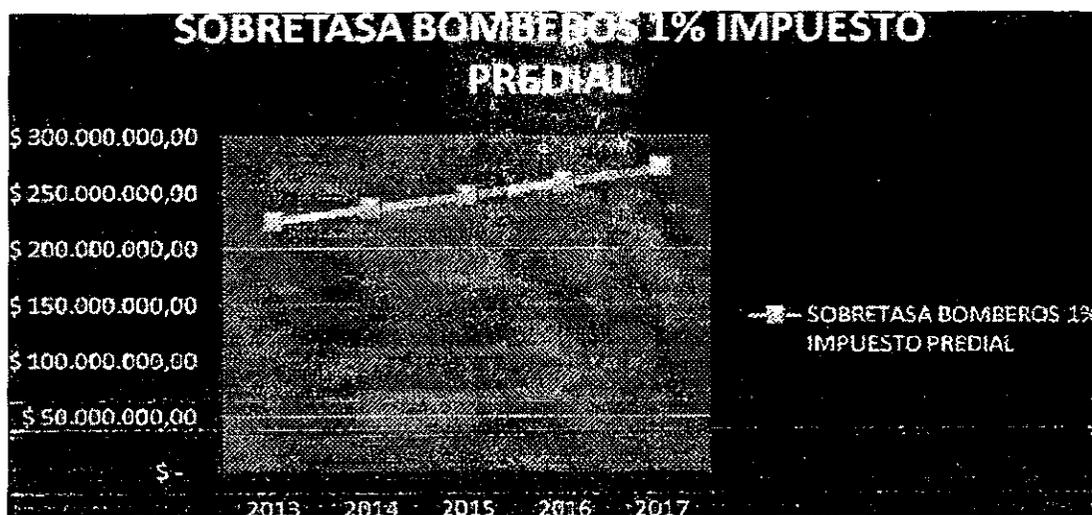
AÑO	Proyección Pagos Bomberos
2013	\$ 996.571.614,45
2014	\$ 1.046.400.195,17
2015	\$ 1.098.720.204,93
2016	\$ 1.153.656.214,00
2017	\$ 1.211.339.024,00

Ahora debe destacarse que el comportamiento de la sobretasa bomberil con el 1% del impuesto predial para los años 2013 a 2017, según las proyecciones presentadas ante el CONCEJO MUNICIPAL, los ingresos demuestran un aumento progresivo de la sobretasa.

**ESCENARIO DE SOBRETASA BOMBEROS CON EL 1% DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO 2013-2017**

AÑO	SOBRETASA BOMBEROS 1% IMPUESTO PREDIAL	
2013	\$	223.876.321,51
2014	\$	235.070.137,59
2015	\$	246.823.644,46
2016	\$	259.164.826,69
2017	\$	272.123.068,02

Fuente: proyecciones con el MFMP Oficina de Presupuesto.



Por todo lo anterior, el despacho considera que inclusive realizando el estudio con el principio del efecto útil de la norma, se advierte que se conservó la progresividad del impuesto; el Concejo Municipal de Tunja, tiene competencia para modificar la tarifa de la sobretasa bomberil prevista en el art. 27 del decreto 389 de 2006, ya que la finalidad de la ley se cumplió con la expedición del acuerdo, luego no es violatoria ni de la constitución ni de la ley.

Ahora, al aplicar el **método de interpretación gramatical o literal**, partiendo del deber de sometimiento de los jueces a la ley en sentido lato, conforme lo establece el artículo 230 constitucional y la interpretación que le ha dado la Corte Constitucional, para la correcta aplicación de esta, muchas veces se hace necesario interpretarla, y por ende recurrir a las reglas que de antaño consagro los artículos 28 y 29 del Código Civil, y que definen sobre la interpretación gramatical:



**“Artículo 27. Interpretación gramatical.** Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

**Artículo 28. Significado de las palabras.** Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

**Artículo 29. Palabras técnicas.** Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han formado en sentido diverso”.

A partir del criterio de interpretación **gramatical o literal** establecido en las normas citadas, se advierte que el art. 37 de la ley 1575 de 2012, señala una facultad potestativa, optativa, que se puede utilizar o no, por parte de las entidades territoriales para crear sobretasas bomberiles o recargos respecto de determinados impuestos, esas fuente de recursos que para el caso se componen del impuesto predial y del ICA, en el acuerdo demandado se mantienen, se respetan, pues los conceptos de donde sale la sobretasa bomberil son los mismos consagrados en la norma anterior, es decir, que se respetó por parte del Concejo Municipal las fuentes de impuesto sobre los cuales se aplicaba la sobretasa.

Ahora como quiera que la norma no es imperativa, no obliga, pues no hay impedimento para que se modifique el porcentaje en la tarifa respecto de la sobretasa bomberil, y donde el legislador no distinguió, no le es dable al intérprete hacerlo.

Luego, bajo estos métodos de interpretación, ya sea el **histórico, finalístico o el literal**, se llega a la misma conclusión: no se advierte causal de nulidad que afecte el Acuerdo demandado.

De otra parte, es importante destacar el procedimiento surtido ante el CONCEJO MUNICIPAL, durante la presentación, trámite y discusión del proyecto que culminó en el Acuerdo 036 de 2012<sup>19</sup>.

Radicación del proyecto de Acuerdo 066 de 2012:	En fecha 27 de noviembre de 2012, se radica el proyecto, suscrito por el Alcalde Mayor de Tunja (fls. 27- 39 Cuaderno medida cautelar y 311- 317, 417-423 vto, Cuaderno No 2)	
Designación del ponente del proyecto	Copia del oficio No 686 de fecha 28 de noviembre de 2012, mediante el cual se le comunica su designación como ponente del	Conforme al art. 134 y del parágrafo primero del art. 136 del

<sup>19</sup> El Despacho acoge el concepto del Ministerio Público, cuando se efectúa el análisis del trámite surtido en el Concejo Municipal de Tunja.



	proyecto, con recibido de su destinatario (fl. 40 – cuaderno de medida cautelar y 317 vto , 424 Cuaderno No 2).	Acuerdo 0037 de 2008 – Reglamento del Concejo Municipal
Solicitud de prórroga del ponente	Oficio radicado en fecha 3 de diciembre de 2012, mediante el cual el concejal ponente del proyecto le solicita plazo adicional para estudio conforme al art. 136 del acuerdo 037 de 2008, dada la complejidad del asunto (fl. 41. Cuaderno medida cautelar y 318, 425, Cuaderno No 2).	Según el parágrafo primero del artículo 136 del Acuerdo 037 de 2008
Concede prórroga al Ponente	Oficio No 630 de fecha 4 de diciembre de 2012, donde se concede el plazo que tiene para la presentación de la ponencia conforme al art. 136 del acuerdo 037 de 2008 (fl. 42 Cuaderno medida cautelar y 318 vto, 426, Cuaderno No 2).	Según el parágrafo primero del artículo 136 del Acuerdo 037 de 2008
Radica Ponencia ante la Comisión Segunda o de asuntos administrativos y presupuestales	Radificada en fecha 5 de diciembre de 2012, donde consta la propuesta de adicionar dos parágrafos al proyecto de acuerdo inicial (fls. 43-47 Cuaderno medida cautelar y 319- 321 Cuaderno No 2 ;	Conforme al artículo 313 numerales 1y 4; 32-6 de la Ley 136 de 1994 y 37 literal a) de la Ley 1575 de 2012.
Sesión de fecha 6 de diciembre de 2012.	Acta No 039 de fecha 06 de diciembre de 2012, donde consta la sesión del Concejo Municipal, realizándose el primer debate del proyecto de acuerdo No 066, junto con su anexo, y con un documento donde consta el estado de ingresos y egresos de enero a noviembre de 2012 del Cuerpo De Bomberos Voluntarios de Tunja, así como los eventos atendidos 2011-2012(fl. 427-441). Adicionalmente se encuentra el audio de la sesión (fls. 363, 474).	El debate se surtió en los términos de los arts. 23, 29 y 30 de la Ley 136 de 1994, y parágrafo quinto del artículo 81 del Reglamento del Concejo- Acuerdo 037 de 2008, artículo 23 de la Ley 136 de 1994. Se inició con la asistencia de los diez (10) integrantes de la Comisión, según lo determina el artículo 45 del Reglamento del Concejo, y la aprobación del cambio del orden del día se hizo con 7 votos, esto es con la mayoría de los asistentes.  También se envió el proyecto aprobado en primer debate de la Comisión a la Plenaria, dentro del término de los 3 días a los que



		alude el párrafo del artículo 141 del Reglamento, se convocó para segunda sesión en Plenaria, que fue realizada el 10 de diciembre de 2012.
Sesión de fecha 10 de diciembre de 2012.	Acta No 214 de fecha 10 de diciembre de 2012, donde consta la sesión del Concejo Municipal, realizándose el segundo debate del proyecto de acuerdo No 066 (fl. 327- 358, 452-467) adicionalmente se encuentra el audio de la sesión (fls. 363, 474).  Informe de Comisión del proyecto de Acuerdo No 066 de 2012, de fecha 10 de diciembre de 2012, con ponencia positiva y con las modificaciones al articulado del proyecto, para su trámite y aprobación (fls. 51- 60 Cuaderno medida cautelar y 322- 326 vto, 449-451, 468-472 Cuaderno No 2)	El orden del día se surtió en los términos del artículo 74 del reglamento interno.  Artículo 138 del Reglamento del Concejo y 73 de la ley 136 de 1994, relativo al número de debates necesarios para que un proyecto se convierta en Acuerdo, la necesidad que sus debates se surtan en días distintos, lo que ocurrió el 6 y 10 de diciembre.

Revisado el trámite, se advierte que de las pruebas relacionadas en precedencia y escuchados los audios de las sesiones de fechas 6 y 10 de diciembre de 2012, no se observa vicio de forma o de fondo en el trámite, como quiera que el proyecto fue a iniciativa del Alcalde del Municipio, así la discusión y posterior aprobación del proyecto de Acuerdo No. 66 de 2012, que fue sancionado como el Acuerdo N° 036 de 2012; cumplió las previsiones de la ley 136 de 1994 y del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Tunja.

Cabe mencionar que en el trámite de aprobación del plurimencionado proyecto el Concejo Municipal, en primera medida, el Acuerdo fue **a iniciativa del Alcalde Municipal**, luego se cumplió con lo señalado en el art. 71 de la ley 136 de 1994, que a su tenor literal señala:

**ARTÍCULO 71. INICIATIVA.** *Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.*



**PARÁGRAFO 2o.** *Serán de iniciativa del Alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales.*

También se debe resaltar que en el trámite adelantado en la Duma Municipal, se escuchó la posición de la administración municipal, a través del secretario de Contratación, secretario de hacienda y de la Jefe de Impuestos, así como del mismo Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, y además basándose también en las certificaciones allegadas a las sesiones tanto del secretario de Hacienda y del Tesorero Municipal, con el fin de verificar que el Acuerdo no impactaba el marco fiscal de mediano plazo del Municipio y era acorde a la realidad de las necesidades de la gestión integral de riesgos contra incendios y demás previsiones.

Es de señalar que el despacho, comparte parcialmente el concepto del Ministerio Público, en relación a que los artículos aprobados fueron discutidos en los dos debates, en la forma prevista en el artículo 164 del Reglamento del Concejo; por tanto, desde el punto de vista formal, el Acuerdo 036 de 2012 cumplió con las normas legales y locales para aprobación y expedición. Sin embargo en relación a la salvedad que señala respecto de “*la enmienda o adición introducida desde la ponencia*”, relativa al artículo tercero del proyecto, específicamente en torno al porcentaje de la destinación de recursos de la sobretasa que fueran devueltos en un porcentaje del 50% para atención del riesgo; indicó que no fue objeto de discusión, previo a la votación.

Al respecto, una vez revisados de forma cuidadosa los audios de las dos sesiones (fls. 363 y 474 -vto), se advierte que ese artículo tercero, en relación al porcentaje del 50% y al destino para la atención de desastres, si fue discutido y aprobado en las dos sesiones, por la mayoría de los concejales presentes en este momento de la votación, como quiera que la votación del Acuerdo no se realizó en bloque si no uno a uno, cada artículo aprobado, dando aplicación al art. 142 del reglamento interno del Concejo Municipal; en esa medida no se comparte la posición asumida por el Ministerio Público.

Finalmente resalta el despacho, que el Acuerdo fue a iniciativa del Alcalde Municipal, quien presentó un proyecto con un único artículo, y que al presentarse la ponencia en el primer debate en la comisión respectiva, se adicionó dos artículos (contienen dos párrafos), los cuales fueron debatidos y aprobados en las dos sesiones realizadas en el Concejo municipal, en fechas 6 y 10 de diciembre de 2012, en relación a la competencia que para el efecto tiene el Concejo Municipal para modificar esa iniciativa, debe señalarse que el art 71 y ss de la ley 134 de 1996, establece esa facultad<sup>20</sup>, ahora, este tipo de proyectos representa una mayor exigencia para la administración municipal, pues si bien de manera **expresa**, se

<sup>20</sup> Lo que concuerda con los testimonios del ponente Pedro Pablo Salas y del ex concejal Pablo Augusto Gutiérrez, que indican la competencia para efectuar esas modificaciones en el Acuerdo demandado, por parte del Concejo Municipal de Tunja.



debe contar con la certificación del tesorero municipal o del secretario de hacienda, respecto del impacto fiscal del acuerdo en el presupuesto del Municipio, no obstante existe un **control tácito**, en la medida en que el Alcalde Municipal, puede objetar el Acuerdo aprobado por el Concejo Municipal, y si no lo hace, como fue en el caso, por encontrarlo ajustado a la Constitución y a la ley.

- ii) **La gestión Integral del Riesgo contra incendios, como servicio público a cargo del MUNICIPIO DE TUNJA, y los efectos de la expedición del acuerdo demandado en la prestación del servicio público.**

En desarrollo de este tema, cabe precisar que en pronunciamiento reciente del Consejo de Estado<sup>22</sup>, señaló el deber de los Municipios de prestar el servicio público de gestión integral de riesgo contra incendios, de la siguiente manera:

*“..En cuanto al servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios, la Ley 322 de 1996 lo consagró como un servicio a cargo del Estado el cual debía prestar en forma directa o a través de cuerpos de bomberos voluntarios.*

*Dicha ley fue derogada por la Ley 1575 de 2012 “por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia” la cual prevé lo siguiente:*

**“Artículo 1. Responsabilidad compartida.** La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos **es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, en especial, los municipios, o quien haga sus veces, los departamentos y la Nación. Esto sin perjuicio de las atribuciones de las demás entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.**

**“Artículo 2. Gestión integral del riesgo contra incendio.** La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, **estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado.**

**“Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos”.**

Así mismo, esta ley consagra que es obligación de los municipios la prestación de este servicio público esencial a través de los cuerpos de bomberos oficiales o, mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios.

<sup>21</sup> ART. 315 N6 DE LA C.P Y LEY 136 DE 1994.

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION TERCERA-SUBSECCION A- Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO- Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016)- Radicación número: 88001-23-31-000-2005-00069-01(35782)



Interpretando lo anterior, de una manera sistemática con todo el articulado de la ley en mención, le corresponde al MUNICIPIO DE TUNJA, garantizar a todos los ciudadanos el **servicio público esencial** en forma integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en virtud de la ley 1575 de 2012 y de la disposición Constitucional señalada en los artículos 33 y 365 para el efecto el Municipio si bien no cuenta con un Cuerpo de Bomberos oficiales ha suscrito contratos y/o convenios con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja precisamente para garantizar esa efectiva prestación del servicio público.

Se encuentra acreditado en el plenario que se han suscrito los siguientes contratos entre el MUNICIPIO DE TUNJA y el CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE TUNJA (fls. 406-415 y 1950-1972):

- *Nº 0689 de 2011- cuantía indeterminada-termino cinco años.*
- *No 013 de 2014-cuantía 1.514.000.000- término hasta 31 de diciembre de 2014. Adicional de \$378.000.000.*
- *No 012 de 2015- cuantía \$ 800.000.000- término de un año- Adicional de \$308.000.000<sup>23</sup>*
- *Nº 353 de 2016 - cuantía \$ 1.250.000.000- termino de seis (06) meses.*

Así mismo que los contratos fueron ejecutados y pagados<sup>24</sup> por la entidad territorial al Contratista, con recursos de la sobretasa bomberil, según se advierte de la relación anexa al expediente respecto de los pagos realizados al Cuerpo de Bomberos, valores cotejados con lo recaudado para cada vigencia por sobretasa bomberil, según la certificación que expide el tesorero Municipal de la época, cabe mencionar que el testimonio del tesorero actual, únicamente da fe de los datos que el sistema le reportó, pero no justificó los egresos efectuados con los números de comprobantes que si fueron allegados con anterioridad al proceso, como anexos a lo certificado por el tesorero de la época, lo cual se presta para confusión pues se advierte que desconoce de donde provienen los recursos con los que se alimenta el rubro presupuestal al que están ligados los convenios o contratos suscritos entre el municipio de Tunja con el cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, para cumplir con el servicio de atención integral del riesgo contra incendios señalado en la ley 1575 de 2012, ahora si bien concluye, que no se afecta el impacto fiscal del municipio desde que ejerce su cargo, por otro lado, señala que las adiciones a los contratos provienen de otros recursos diferentes a lo recaudado por sobretasa bomberil, por esta razón para el despacho, el empleado que ejerce el cargo de Tesorero General del Municipio, no es claro en establecer

<sup>23</sup> No se probó en que se invirtió este valor adicional.

<sup>24</sup> En las cuantías señaladas de acuerdo a los comprobantes de egreso según consta a folios 202-203 y 365-394 y de acuerdo a lo probado en el expediente, y con los recursos de la sobretasa bomberil.



la forma de recaudo de la sobretasa bomberil y su manera de invertirla y transferirla al cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja.

Entendidas así las cosas, la entidad territorial ha venido garantizando a la comunidad la prestación eficiente del servicio público de gestión integral de riesgos contra incendios; a través del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, y con los recursos provenientes de la sobretasa bomberil que actualmente comprende el 5% del ICA y el 1% del Impuesto Predial, recursos que han tenido un aumento progresivo desde la expedición del Acuerdo demandado, que va acorde al crecimiento de las necesidades del Municipio de Tunja. No se demostró que con la expedición del Acuerdo demandado, el servicio público se hubiere afectado, por ejemplo, que el Cuerpo de Bomberos no hubiese atendido, un riesgo, una emergencia, un incendio, un evento, o una calamidad por falta de recursos, si bien el Teniente del Cuerpo de Bomberos Voluntarios al momento de rendir su interrogatorio, hizo alusión a un proceso de reparación directa, no concretó nada al respecto, esto con el fin de probar lo señalado en líneas anteriores.

iii) ***Naturaleza jurídica de la Sobretasa Bomberil, su carácter de destinación específica:***

Retomando la jurisprudencia del Consejo de Estado que se trajo a contexto en el marco normativo de esta providencia, se ha catalogado la sobretasa bomberil como una contribución parafiscal, con ***destinación específica***, situación que en su momento el Tribunal Administrativo de Boyacá en providencia de fecha 29 de julio de 2016<sup>25</sup>, precisó indicando:

***“...se tiene que de conformidad con lo previsto por el literal a) del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, los ingresos recaudados por concepto de la sobretasa bomberil deben destinarse a la financiación del servicio público<sup>26</sup>. Así, una vez recaudada por la dependencia del municipio que administre el tributo (impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial), sobre el cual se cobra la mencionada sobretasa, los valores deberán destinarse exclusivamente a financiar el servicio de emergencia que presta el cuerpo de bomberos oficiales o voluntarios según quien preste el servicio en el municipio...”***

De lo anterior se puede extraer que los ingresos recaudados por sobretasa bomberil, se deben destinar a la prestación del servicio público de gestión integral del riesgo contra incendios y demás, señalado en la ley 1575 de 2012.

<sup>25</sup> Exp N° 15001 33 33 004 2013 0010 01

<sup>26</sup> El artículo 2 Parágrafo de la Ley 322 de 2000, disponía sobre el mismo asunto: “Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito, demarcación urbana, predial, telefonía móvil o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.”



Ahora bien, *el servicio de gestión integral del riesgo contra incendios* comprende las siguientes funciones, según se describen en el artículo 22 de la ley 1575 de 2012, de la siguiente manera:

“... ARTICULO 22. Funciones. Los cuerpos de bomberos tendrán las siguientes funciones:

1. llevar a cabo la *gestión integral del riesgo en incendios que comprende:*

- a) *Análisis de la amenaza de incendios.*
- b) *Desarrollar todos los programas de prevención.*
- c) *Atención de incidentes relacionados con incendios.*
- d) *Definir, desarrollar e implementar programas de mitigación.*
- e) *Llevar a cabo los preparativos tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y todas las instalaciones de personas de derecho público y privado para garantizar la respuesta oportuna, eficiente y eficaz...”*

Entonces, la sobretasa bomberil debe destinarse en últimas a la prestación del servicio de gestión integral de riesgos contra incendios y demás calamidades, señaladas en la ley, financiando el Municipio de Tunja la actividad Bomberil, a través del Cuerpo de Bomberos Voluntarios; quiere decir lo anterior, que el Municipio de Tunja, con el recaudo de la sobretasa bomberil debe *destinar-sufraga-invertir*, los gastos de la actividad bomberil; así la forma de captación del recurso público de la sobretasa con destino a la actividad bomberil, si bien tiene una destinación específica, ella no se opone a que se constituya en retribución de la prestación de un servicio, y deje de ser recurso público al pagarse al contratista, para pasar a ser recursos privados de quien ejecuta en la práctica la prestación del servicio<sup>27</sup>.

Descendiendo al caso sub examine, señalo la parte anterior, que con la aprobación de los arts. 2 y 3 del acuerdo demandado se afecta esa *destinación específica*, para el efecto retomemos que señalan los mencionados artículos:

#### ACUERDO DEMANDADO N° 036 DE 2012

**ARTICULO PRIMERO.- MODIFICAR, el ARTICULO 273 del Decreto 0389 de 2006- Estatuto de rentas del municipio de Tunja, el cual quedará así;**

<sup>27</sup> Exp N° 15001 33 33 004 2013 0010 01 , en esta oportunidad el Tribunal señaló que la Corte Constitucional, ha indicado que las entidades territoriales al gozar de autonomía pueden realizar actos de destinación y de disposición, manejo e inversión, cuando de rentas tributarias o no tributarias se tratan...

"Del análisis precedente se deduce que cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión. De manera que las expresiones "rentas tributarias" o "no tributarias", contenidas en el artículo 362, hacen parte de las provenientes de impuestos, multas, tasas o contribuciones que entran a formar parte de los recursos de las entidades territoriales por haber ingresado definitivamente a su patrimonio." (Sentencia C-21/07)



**ARTICULO 273. TARIFFAS.** *La tarifa de la sobretasa bomberil es del 5% sobre el valor determinado como impuesto de la declaración privada del impuesto de Industria y Comercio y del 1% sobre el valor total de la liquidación del impuesto predial."*

**ARTICULO SEGUNDO.- INCORPORAR,** *al artículo 273 del decreto 0389 de 2006- Estatuto de Rentas del municipio de Tunja, un PARAGRAFO PRIMERO, el cual quedará así:*

**PARAGRAFO PRIMERO.** *Con fundamento en el numeral primero del artículo 313 de la constitución, los Inmuebles, construcciones, vehículos y demás bienes muebles que se adquieran con dinero provenientes de los porcentajes establecidos en el presente artículo deberán quedar registrados a nombre del municipio de Tunja y se entregarán a título de comodato al cuerpo de Bomberos para que los use y los administre.  
Se exceptúa de la presente disposición los bienes muebles fungibles y de consumo.*

**ARTÍCULO TERCERO.- INCORPORAR,** *al artículo 273 del Decreto 0389 de 2006- Estatuto de rentas del Municipio de Tunja, un PARAGRAFO SEGUNDO, el cual quedará así:*

**PARAGRAFO SEGUNDO.** *El cincuenta por ciento (50%) de los recursos previstos en el presente artículo, que regresen al municipio por no haber sido ejecutados, invertidos o gastados por el Cuerpo de Bomberos se ingresarán a una cuenta especial cuyo propósito será la consecución de una base presupuestal que permita la creación de un Cuerpo Oficial de Bomberos para la ciudad. El otro cincuenta por ciento (50%) de los recursos se destinará a la atención de desastres de parte del municipio de Tunja.*

*Una vez se cree el Cuerpo oficial de Bomberos será quien reciba los aportes consignados en el presente artículo."*

Para el despacho, el artículo segundo, que adiciona el párrafo primero, relacionado con los Inmuebles, construcciones, vehículos y demás bienes muebles que se adquieran con dinero provenientes de los porcentajes establecidos en el presente artículo deberán quedar registrados a nombre del Municipio de Tunja y se entregarán a título de comodato al Cuerpo de Bomberos para que los use y los administre; dirá el despacho que como quiera que esos bienes se entregan en comodato al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, para que presten el servicio contratado, se advierte que el destino de la sobretasa bomberil no se está desviando, si no precisamente se está garantizando para que se preste de una manera efectiva, convirtiéndose una actividad preventiva a cumplir en las mejores condiciones.

Adicionalmente referente al párrafo segundo, que hace relación al destino de los recursos que se giran al cuerpo de bomberos pero que no se ejecutan, señala la parte demandante que viola el principio de **unidad de materia** por cuanto le da un destino diferente al señalado en la ley, por cuanto se aprobó que "el otro cincuenta por ciento (50%) de los recursos se destinará a la atención de desastres de parte del municipio de Tunja.", y ese término de atención de desastres no encaja en la gestión de riesgos contra incendios, debe decir este Juzgado, que al revisar los audios de las sesiones del concejo Municipal, tanto en primer como en segundo debate, se dejó claro que ese término atención de desastres se entiende relacionado con los desastres y emergencias señaladas en la ley de bomberos.



Comparte este Juzgador los argumentos que para el efecto señala el Ministerio público, respecto de los parágrafos que hacen parte del acuerdo demandado, por cuanto la destinación de la sobretasa bomberil es clara para prestar el servicio de la gestión de riesgos contra incendios y demás, ya que los recursos recaudados a través de la sobretasa, que entran al presupuesto del Municipio - ingresos-, pueden utilizarse para adquirir bienes muebles o inmuebles que sean con destino de la actividad bomberil pero de propiedad del municipio, claro está aquí bajo la modalidad de inversión a favor del Cuerpo de Bomberos que es contratista encargado de prestar esa gestión integral del riesgo.

También es importante precisar que la recaudación de la sobretasa, no puede interpretarse de manera restrictiva, es decir, que la totalidad de la recaudación se deba girar indefectiblemente al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, con el contrato suscrito con ellos; ya que la interpretación teleológica de la norma, hace referencia a que la entidad territorial puede implementar planes o programas que le permitan cumplir o complementar el servicio a su cargo, bien creando su propio cuerpo de bomberos oficial, ahora, adquirido bienes muebles o inmuebles con destinación en comodato al cuerpo de bomberos voluntarios, con lo cual cumple perfectamente con el espíritu de la ley y para ello cuenta con autonomía en la determinación de las inversiones que realice en el sector, siempre que las mismas correspondan a la atención de las funciones asignadas por la Ley 1575 de 2012.

Una interpretación como la que se quiere prohibir por los demandantes, llevaría al absurdo, que el Municipio **jamás** pudiera entonces crear su propio cuerpo de bomberos oficial, lo cual dista abismalmente del sentido de la Ley 1575 de 2012.

En relación a la **unidad de materia**, la ley 1575 de 2012, en su artículo 72, la define y señala que todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán admisibles las disposición o modificaciones que se relacionen con ella. De la misma manera en el art. 133 del Reglamento Interno del Concejo, lo prevé así en el *sub examine*, el artículo inicial, así como las modificaciones introducidas, se refieren a la misma materia, pues de un lado se regula el porcentaje de la sobretasa bomberil, cuya destinación debe ser la gestión integral del riesgo, y de otro lado, tanto el contenido de la norma guarda estrecha relación, pues con ella el Concejo Municipal orienta en forma general como pueden ser invertidos parte de los recursos públicos cuando aún hacen parte del Fondo de Financiamiento para la Actividad Bomberil (que es el rubro del presupuesto municipal a donde ingresa la sobretasa bomberil), respetando el espíritu del legislador fijado en la Ley 1575 de 2012.

Finalmente se debe destacar que en relación al **impacto fiscal** del acuerdo, en el presupuesto del municipio de Tunja, la entidad a través del Secretario de Hacienda y del tesorero Municipal de la época<sup>28</sup>, se certifica que el acuerdo demandado no afecta el impacto fiscal a mediano plazo, precisamente por cuanto los recursos provienen de una renta con

<sup>28</sup> Lo anterior, evidencia el desconocimiento del testigo Luis Eduardo Vargas, quien señaló categóricamente que el municipio no había presentado ese documento de impacto fiscal.



*Nullidad*  
*Rad: 2013-00162*  
*SENTENCIA*

destinación específica, luego el Municipio no tenía que destinar otros recursos, entendiéndose provenientes de otro rubro del presupuesto para entrar a garantizar lo que hiciera falta para la actividad bomberil. Y en este punto es importante que se despeje cualquier asomo de duda, pues los recursos que se han girado como contraprestación por la ejecución de los Contratos que se han suscrito con el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, provienen únicamente de lo recaudado por concepto de sobretasa bomberil, inclusive sus adiciones para las vigencias 2014 y 2015. Cosa diferente es que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja, haya tenido que ajustar las proyecciones de sus gastos e inversiones a partir del año 2013, debido a que lo pagado por el Contrato vigente de esa época fue menor a lo esperado, ya que el acuerdo demandado niveló lo que se percibía en relación al año 2011.

Así el cuerpo de bomberos ha demostrado ser una entidad que ha garantizado las obligaciones que adquirió en el Contrato que suscribe con el Municipio, tanto así que con esos recursos si bien ajustó sus gastos, como por ejemplo los de personal, ello no ha impedido que se preste el servicio contratado. Inclusive han podido garantizar a otros Municipios las contrataciones pertinentes, como quiera que está probado que también prestan servicios en municipios aledaños Tunja, inclusive han continuado con el servicio de ambulancias el cual no hace parte de lo contratado con el Municipio de Tunja, si no de los demás servicios que prestan y por los cuales reciben su respectiva remuneración (FOSYGA-SOAT).

Como epilógó se puede decir, que el cuerpo de Bomberos voluntarios de Tunja, no solo recibe recursos por sus servicios de Tunja, sino también de varios municipios del Departamento, lo que incrementa su capacidad de funcionamiento e inversión a más que puede arbitrar recursos del Fondo Nacional de Bomberos, si presentan proyectos debidamente sustentados, como muy acertadamente lo precisó la señora Procuradora; adicionalmente es pertinente recordar lo indicado por el Tribunal Administrativo de Boyacá en providencia de fecha 29 de julio de 2016, en la que se indicó “ Ahora, a nivel de pedagogía contractual, dirá la Sala, que si lo que busca el Municipio de Tunja es, a través de la forma jurídica pertinente, transferir recursos públicos para que sean *administrados, recaudados o para que invierta fondos públicos*, y con ello que la Contraloría Municipal, ejerza el control fiscal correspondiente, siempre y cuando el Cuerpo de Bomberos de Tunja acepte, administrar, recaudar o invertir dineros públicos, distintos a los que corresponden al pago de prestar el servicio bomberil para la ciudad, deberá actuar jurídicamente en esa dirección, dejando claramente establecido, qué corresponde a pago de honorarios y qué recursos van a ser administrados, recaudados o manejados o invertidos, por los bomberos, pero que son y seguirán siendo recursos y bienes públicos...” , con lo cual la parte que se arbitra por este concepto de “sobretasa bomberil”, una vez satisfecho el pago del tipo de contrato que se suscriba con los Bomberos, podrá adquirir bienes que a su vez se pueden dar en comodato o en su defecto, destinarse a la constitución del Cuerpo de Bomberos Oficiales del Municipio de Tunja.



#### V. CONCLUSIÓN:

Recapitulando dirá el despacho que se **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por cuanto el Acuerdo demandado no se encuentra en nulidad, ya que el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, tiene competencia para ajustar las tarifas de sus tributos, y en relación a la sobretasa bomberil, modificaba bajo la ley 1712 de 2012, se autorizó a los concejos municipales y distritales para establecer tasas y/o sobretasas a los impuestos de su competencia con el fin de financiar la actividad bomberil para la prestación de la gestión integral del riesgo contra incendios y en esta competencia que se encuentra limitada, a efectos de proteger las **sobretasas que rigen bajo el imperio de leyes anteriores**, y que para el caso del Municipio de Tunja, esencialmente se respetó ya que los recursos se mantienen y garantizan la prestación del servicio a cargo del cuerpo de Bomberos Voluntarios de Tunja. No se advirtió ningún vicio en el trámite de recepción y aprobación del Acuerdo demandado. Finalmente no se afectó el impacto fiscal del Municipio de Tunja.

#### VII. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:

Atendiendo lo contemplado en los artículos 133 del C.P.A.C.A; dispone que *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*. Lo anterior, para señalar que en el caso bajo estudio, se ventila un interés público, dada la naturaleza de la Acción de Nulidad Simple, por lo que no es procedente la Condena en costas.

#### VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

#### RESUMEN

**PRIMERO:** **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Sin Condena en costas.

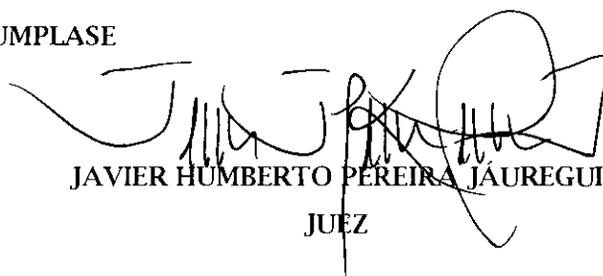


*Nullidad*  
Rad: 2013-00162  
SENTENCIA

**TERCERO:** Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 203 del CPACA en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** Una vez en firme esta providencia, archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor. Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado. Realícese las constancias de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

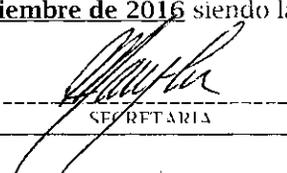
**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**



JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREGUI  
JUEZ

JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

El fallo anterior se notificó por Estado N° 46 de HOY  
22 de noviembre de 2016 siendo las 8:00 A.M.



SECRETARIA