



Cartagena de Indias D. T y C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Acción	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2019-00097-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO No. 003 DE 2018 DEL MUNICIPIO DE TIQUISIO – BOLÍVAR
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Invalidez de la disposición que crea una estampilla Pro Deportes – Adiciones presupuestales - Unidad de Materia - Asignaciones civiles de los empleados (Función del Concejo Municipal establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del municipio).</i>

## I.- ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda<sup>1</sup>.

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones en contra del Acuerdo N° 003 de 2018 *"Por el cual se aprueba el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital y el acuerdo de apropiaciones del municipio de TIQUISIO, Bolívar de 2019"*.

### 1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Para el Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, el Acuerdo demandado atenta contra lo preceptuado en el numeral 12 del artículo 150, los artículos 287, 313, 338, 345 y 346 de la Constitución Nacional; así como el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, y los artículos 72 y 91 de la Ley 136 de 1994; toda vez que, a su juicio, en el artículo 1 del acuerdo se presupuestaron ingresos por estampilla Pro- Deportes, en los artículos vigésimo octavo, vigésimo noveno, trigésimo sexto del acuerdo facultan al alcalde para hacer adiciones presupuestales, en los artículos trigésimo séptimo y trigésimo octavo violan la unidad de materia; y por último, el acuerdo fijó las asignaciones civiles de los empleados, asumiendo funciones del alcalde.

<sup>1</sup> Folios 1-3



13-001-23-33-000-2019-00097-00

Invoca la aplicación del concepto 1889 de 2008 del Consejo de Estado, que sobre las modificaciones al presupuesto anual precisó: *"Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.*

*El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84..."*

Por lo anterior, solicita se declare la invalidez del acuerdo No. 003 de 2018 del municipio de Tiquisio – Bolívar.

## **II.- ACTUACIÓN PROCESAL**

Una vez recibido el expediente de la referencia, este Tribunal procedió a realizar el estudio de la misma, disponiéndose su admisión mediante auto del 28 de febrero de 2019<sup>2</sup>.

La anterior actuación, fue notificada al Agente del Ministerio Público y al Presidente del Concejo de Tiquisio<sup>3</sup>, surtiéndose la fijación en lista de la demanda entre los días 13 al 27 de marzo de 2019<sup>4</sup>.

## **III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **3.1. Control de legalidad**

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas.

<sup>2</sup> Folio 85

<sup>3</sup> Folios 86-87

<sup>4</sup> Folio 88





### 3.2. Competencia

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

### 3.3. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae en establecer si ¿Es procedente declarar la invalidez del Acuerdo N° 003 del 29 de noviembre de 2018, proferido por el Concejo Municipal de Tiquisio - Bolívar, por ser violatorio de lo preceptuado en el numeral 12 del artículo 150, los artículos 287, 313, 338, 345 y 346 de la Constitución Nacional; así como el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, y los artículos 72 y 91 de la Ley 136 de 1994, al (i) crear para el municipio una estampilla que no cuenta con ningún soporte legislativo en Colombia, (ii) hacer adiciones presupuestales, (iii) contener artículos que violan la unidad de materia y (iv) fijar asignaciones civiles de empleados?

### 3.4. Tesis

La Sala declarará la invalidez parcial del Acuerdo N° 003 de 2018, *"Por el cual se aprueba el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital y el acuerdo de apropiaciones del municipio de TQUISIO, Bolívar de 2019"*, por contrariar lo normado en el numeral 12 del artículo 150, los artículos 287, 313, 338, 345 y 346 de la Constitución Nacional; así como el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, y los artículos 72 y 91 de la Ley 136 de 1996.

La anterior tesis se soportará en los argumentos que a continuación se exponen:

### 3.5. Marco normativo

El argumento expuesto por el representante de la Gobernación de Bolívar, se refiere a que con el Acuerdo bajo estudio, **(i)** se presupuestaron ingresos por estampilla Pro – Deportes en el Municipio de Tiquisio, **(ii)** se faculta al alcalde para hacer adiciones presupuestales, **(iii)** se fijaron asignaciones civiles de los



13-001-23-33-000-2019-00097-00

empleados (asumiendo funciones del alcalde), y (iv) varios artículos de dicho acuerdo violan el principio de unidad de materia; considerando que lo anterior es improcedente y violatorio de lo preceptuado en el numeral 12 del artículo 150, los artículos 287, 313, 338, 345 y 346 de la Constitución Nacional; así como el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, y los artículos 72 y 91 de la Ley 136 de 1994.

En materia tributaria, la Constitución Política en sus artículos 150, 287, 313, 338, 345 y 346, preceptúa:

**"ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.  
(...)
12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.  
(...)" (Subrayas y Negrillas fuera del texto).

**"ARTICULO 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.  
(...)"

**"ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:

1. (...)
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales..."
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)"

**"ARTICULO 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.  
(...)."



13-001-23-33-000-2019-00097-00

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

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

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

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.”

De otra parte, el Decreto 111 de 1996, en lo relativo a las apropiaciones presupuestales, dispone:

**“ARTÍCULO 36.** El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38/89, artículo 23, Ley 179/94, artículo 16).”

**“ARTÍCULO 79.** Cuando durante la ejecución del presupuesto general de la Nación seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso



13-001-23-33-000-2019-00097-00

o por el gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes. (L. 38/89, art. 65)."

**ARTÍCULO 80.** El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (L. 38/89, art. 66; L. 179/94, art. 55, incisos. 13 y 17)."

**ARTÍCULO 81.** Ni el Congreso ni el gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (L. 38/89, art. 67).

**ARTÍCULO 82.** La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, artículo 68, Ley 179/94 artículo 35)."

En lo que respecta al **principio de Unidad de Materia**, la Ley 136 de 1994, en su artículo 72 establece:

**"ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA.** Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación. Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan."

En esa misma normatividad, dentro de las funciones atribuidas a los alcaldes municipales, el artículo 91 consagra:

**"ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

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

(...)



13-001-23-33-000-2019-00097-00

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro témpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

(...)"

### 3.6. Caso concreto

#### 3.6.1 Hechos relevantes probados

- **Copia de "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS" del proyecto de acuerdo "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL ACUERDO DE APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE TIQUISIO – BOLÍVAR, PARA LA VIGENCIA DE 2019"**, en la cual se expone como una de las consideraciones que "El total del Presupuesto del Municipio de TIQUISIO – Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1  de Enero y el 31 de Diciembre de 2019 asciende a la suma de VEINTE MIL CIENTO VEINTIDÓS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO DIEZ Y NUEVE PESOS M/I (\$20,122,337,119,00)<sup>5</sup>.
- **Acuerdo No. 03 de 29 de noviembre de 2018, "POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS, GASTOS E INVERSIÓN DE LA VIGENCIA FISCAL DE 1  DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 2019 DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE TIQUISIO, BOLÍVAR Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES."**<sup>6</sup>
- **Copia Ponencia para primer debate – Proyecto de Acuerdo No. 03 "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL ACUERDO DE APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE TIQUISIO – BOLÍVAR, PARA LA VIGENCIA DE 2019"**.<sup>7</sup>
- **Copia Acta No. 01** Comisión Primera de fecha noviembre 22 de 2018.<sup>8</sup>
- **Copia del Acta No. 016 de noviembre 29 de 2018**, de sesión ordinaria del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, en la cual se constata la aprobación en segundo debate en plenaria del proyecto de acuerdo No. 03 de 2018.<sup>9</sup>
- **Certificación en la cual se deja constancia que el Acuerdo No. 03 "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL ACUERDO DE APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE TIQUISIO – BOLÍVAR, PARA LA**

<sup>5</sup> Folios 19-22

<sup>6</sup> Folios 23-57

<sup>7</sup> Folios 58-61

<sup>8</sup> Folios 62-66

<sup>9</sup> Folios 67-71





13-001-23-33-000-2019-00097-00

VIGENCIA DE 2019", se aprobó, en sus dos debates legales correspondientes, en las sesiones ordinarias, así: (i) Primer debate en Comisión el día 22 de noviembre de 2018 y (ii) segundo debate en Plenaria, el día 29 de noviembre de 2018.<sup>10</sup>

- Copia certificación sobre sanción del Acuerdo No. 03 de 2018.<sup>11</sup>

Ahora bien, algunos de los apartes del Acuerdo acusado resaltan lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Fijense los cómputos del Presupuesto de Ingresos, Rentas y Recursos del Capital del Municipio de Tiquisio – Bolívar, en la suma de: VEINTE MIL CIENTO VEINTIDÓS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO DIEZ Y NUEVE PESOS M/L (\$20,122,337,119,00), distribuidos así:

CÓDIGO PTAL	DESCRIPCIÓN	VALOR
(...)	(...)	(...)
<b>Tl.A.1.28.3</b>	<b>Pro Deporte</b>	<b>1,000</b>
(...)	(...)	(...)

(...)

ARTÍCULO VIGÉSIMO OCTAVAO (sic). El Concejo Municipal faculta al Alcalde para efectuar traslados y créditos, adiciones al presupuesto cuando durante la ejecución del presupuesto general del Municipio es indispensable aumentar el monto de las aprobaciones para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley y los acuerdos y reglamentar la caja menor.

ARTICULO VIGÉSIMO NOVENO. Autorízase al Alcalde Municipal para adicionar por Decreto al Presupuesto General del Municipio los recursos de crédito aprobado y los ingresos provenientes de convenios, contratos, cofinanciación y aportes por destinación específica que se obtengan o celebren con entidades del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, así como los gastos que deban financiarse con dichos recursos, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 3.

(...)

ARTICULO TRIGÉSIMO SEXTO. Facúltese al ejecutivo para hacer las adiciones presupuestales de renta, gastos e inversión con los saldos de caja especiales y los fondos comunes disponibles a 31 de diciembre del 2018, queda plenamente autorizado. Así como traslados, adiciones e incorporaciones de nuevos rubros presupuestales que ayuden la buena marcha de la Administración y crear numerales

<sup>10</sup> Folio 72

<sup>11</sup> Folio 73





13-001-23-33-000-2019-00097-00

dentro del presupuesto General Municipal de la vigencia, que sean necesarios para nuevos ingresos o gastos.

ARTICULO TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Facúltese a el (sic) ejecutivo para contratar Obras públicas, servicios personales, técnicos, créditos con la banca y entidades estatales hasta por la suma de seiscientos salarios mínimos legales vigentes para la vigencia fiscal de 2019, queda con plena potestad para realizar las operaciones antes descritas con personas naturales o jurídicas, así como los estudios y trabajos para desarrollar las inversiones públicas municipales.

ARTICULO TRIGÉSIMO OCTAVO. Facúltese al Alcalde para reestructurar la Administración Pública Municipal en todas las dependencias pudiendo, suprimir, trasladar, crear, refundir cargos, etc.

### 3.6.2. Estampilla Pro – Deportes

Encuentra la Sala, que una de las observaciones formuladas por el Secretario del Interior de la Gobernador de Bolívar, es lo atinente al caso de la estampilla Pro – Deportes, pues considera que se configura una violación a la Constitución política al establecer como rentas del municipio conceptos que no han sido creados ni autorizados por la Ley, apoyando su manifestación en el principio de legalidad del tributo.

Es de anotar que, conforme a los considerandos del Acuerdo No. 03 de 29 de noviembre de 2018, "POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS, GASTOS E INVERSIÓN DE LA VIGENCIA FISCAL DE 1º DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 2019 DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE TIQUISIO, BOLÍVAR Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"<sup>12</sup>, se establece el Presupuesto General del Municipio de Tiquisio – Bolívar.

Para efectos de analizar los argumentos expuestos por la parte demandante, es necesario tener claro los siguientes conceptos:

1. **¿Qué es el presupuesto general municipal?** El presupuesto es un acto administrativo, por el cual se prevén o **se computan anticipadamente las rentas del municipio** y se autorizan los gastos para un período determinado.

<sup>12</sup> Folios 23-57



13-001-23-33-000-2019-00097-00

2. **¿Qué es una renta?** Una renta es el producto de cualquier impuesto, servicio público o aprovechamiento recaudado, o reconocido a favor del tesoro.

Ahora bien, el Acuerdo objeto de observaciones en su artículo primero fija cómputos del Presupuesto de Ingresos, Rentas y Recursos del Capital del Municipio de Tiquisio – Bolívar, en la suma de \$20.122.337.119,00; computando de manera anticipada una renta o producto de la estampilla Pro – Deporte.

Teniendo en cuenta lo anterior, es menester dilucidar los siguientes cuál es la naturaleza jurídica de las estampillas, pues dicho concepto ha sido objeto de algunas controversias, debido a que por sus particularidades pueden asemejarse a impuestos, tasas o contribución.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-1097/01<sup>13</sup>, al decidir la demanda de constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 397 de 1997, hizo la siguiente precisión:

*"Entonces, dentro de la órbita fiscal ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo. Como medio de comprobación la estampilla es documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos Y en cualquier caso, la estampilla puede crearse con una cobertura de rango nacional o territorial, debiendo adherirse al respectivo documento o bien..."* (subrayas fuera del texto)

El Consejo de Estado también ha clasificado las estampillas como impuestos:

*"Las asambleas departamentales pueden gravar con el impuesto denominado de estampilla, actividades del orden nacional, y entre ellas, la celebración de contratos suscritos por entidades descentralizadas de dicho orden, siempre que el hecho generador esté previsto directamente por la ley o autorizado por ella, y el mismo se realice en su jurisdicción."* (subrayas fuera del texto)<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Corte Constitucional Dr. Jaime Araujo Rentería

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. MP. Dr. Enrique José Arboleda Perdomo. Rad. 1678





13-001-23-33-000-2019-00097-00

El legislador también ha reconocido a las estampillas como un impuesto, así lo dispuso en el artículo 94 de la Ley 633 de 2000 en donde refiriéndose a la estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, señaló que ésta es un impuesto.

"Ley 633 de 2000

"Art. 94. El Departamento del Atlántico en su calidad de Ente recaudador del producido del Impuesto denominado Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico. (...)"

Lo anterior nos permite concluir, que la estampilla es un gravamen, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 338 Constitucional, sólo puede ser creada por el legislador, quien permite a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales que ejerzan su facultad tributaria derivada estableciendo los sujetos pasivos, los hechos generadores, las tarifas y las bases gravables en el momento de la adopción del tributo.

Así las cosas, en virtud de lo normado en las disposiciones transcritas, se concluye que en tiempos de paz, el Congreso de la República es el único ente autorizado para la creación de contribuciones, es decir que el poder tributario recae en dicho órgano de elección popular, el cual debe sujetarse a los lineamientos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cabe aclarar que cuando la Carta Política otorgó autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y consagró como parte de sus actividades la de administrar los recursos, "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones", entre otras, **no las autorizó para crear dichos tributos**, pues como ya se dijo, tal potestad recae exclusivamente en el Congreso de la República.

Significa lo anterior, que cuando la Carta Política consagra la facultad de "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" se refiere a que los entes territoriales, a través de sus Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales tienen la potestad de fijar directamente



13-001-23-33-000-2019-00097-00

los elementos esenciales de los tributos locales, **siempre que dichos tributos hayan sido creados previamente por el legislador o autorizados por él.**<sup>15</sup>

Para este caso es importante resaltar que la Ley 181 de 1995 "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", en su artículo 75 estableció que "Los entes deportivos municipales o distritales, contarán para su ejecución con: "3. Las rentas que creen los concejos municipales o distritales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre", ahora bien, dicha ley no creó tributo alguno, ni fijó un esquema por el que los Municipios y/o Distritos pudieran establecer las bases del mencionado gravamen<sup>16</sup>, pues la norma en mención lo que hizo fue señalar los recursos con los que cuentan los entes deportivos para el cumplimiento de su labor.

Respecto a este tema, se pronunció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al contestar un oficio suscrito por la Alcaldía Municipal de Cantagallo – Bolívar en el cual solicita los comentarios sobre el proyecto de acuerdo que crea una sobretasa deportiva en ese municipio, así:

*"Así las cosas, resulta necesario efectuar brevemente algunas precisiones en torno a la facultad impositiva de las entidades territoriales, y para el caso concreto, de los municipios. De tal manera, nuestra constitución política en su artículo 150-12 establece la facultad para la creación de impuestos, tasas y contribuciones en cabeza del Congreso de la República mediante la expedición de leyes; es lo que en algún sector de la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como el poder impositivo originario. Ahora bien, en lo que hace a los municipios, los artículos 287 y 313 numeral 4 superiores establecen la facultad para adoptar, **de conformidad con la constitución y la ley**, los tributos en su jurisdicción; es lo que de igual manera se conoce como la facultad impositiva derivada. Quiere decir lo anterior, que las entidades territoriales no están facultadas para la creación de ningún tipo de tributo, debiendo limitarse tan sólo a establecer aquellos previamente creados por el legislador.*

<sup>15</sup> Sentencia del 25 de marzo de 2010, radicación número: 2001-02173-01(16428), actor: FELIX MARTÍNEZ y JORGE ALBERTO REY ZAFRA, demandado: DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, Consejera ponente ( E ): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

<sup>16</sup> Debe tenerse en cuenta, que a partir de la ley en mención, muchos municipios procedieron a crear la denominada estampilla Pro- Deportes, frente a la cual este Tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia del 4 de junio de 2013. Observación con radicado: 13001-23-31-000-2013-00170-00, presentada por el Departamento de Bolívar en contra del Acuerdo No. 004 de febrero 25 de 2013 Municipio de Córdoba- Bolívar.





13-001-23-33-000-2019-00097-00

"En virtud de lo anterior, no le es dado a los municipios la creación de ningún tributo sin la previa y expresa autorización contenida en una ley de la República, expedida por el Congreso de la República, situación que no se presenta en relación con el artículo 75 numeral 3 de la Ley 181 de 1995, pues cuando esta norma hace mención a "Las rentas que creen los Concejos Municipales o Distritales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre", se está refiriendo a la creación de una destinación específica sobre rentas ya existentes en el municipio, más no está facultando a los municipios para la creación de tributo alguno. En este sentido, se ha pronunciado recientemente el Consejo de Estado a propósito de un tributo creado por una asamblea departamental con fundamento en el citado artículo 75 de la Ley 181 de 1995, dijo esa alta corporación:

'[...] La disposición mencionada fue el fundamento legal para que la Ordenanza atacada creara una contribución con destino \*al deporte, la recreación y el aprovechamiento al tiempo libre. Sin embargo, de la misma no se evidencia facultad alguna para la imposición de la contribución a los servicios que prestan los moteles, amoblados, residencias y hoteles, por lo que existe una falsa motivación del acto.

'Aunque el Departamento y el Tribunal afirmaron que hubo un error de transcripción del artículo que otorga la facultad para crear la contribución, **tampoco se encuentra que del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, se derive la posibilidad para imponer la contribución a los moteles, residencias, hoteles y amoblados.**

'Lo anterior, porque dicha norma señala que los entes deportivos departamentales contarán para su ejecución con las rentas que creen las Asambleas con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. **Sin embargo, esta norma no crea ni autoriza tributo alguno, pues, se refiere a los recursos de los entes deportivos de los departamentos.**

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

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

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



13-001-23-33-000-2019-00097-00

'Aunque los artículos 294, 317 y 362 de la Constitución Política reafirman la autonomía fiscal de las entidades territoriales y salvaguardan la propiedad de sus recursos tributarios, sus potestades tributarias no son ilimitadas, como se deriva del artículo 287[numeral 3] ibídem, y los artículos 300[4] y 313[4] de la Constitución, cuando disponen que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, y en tal virtud pueden administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

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

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

**'Del contenido de los artículos 74 y 75 de la Ley 181 de 1995, no es posible inferir la creación de un tributo en cabeza de los moteles, residencias, amoblados y hoteles ni parámetros a partir de los cuales el ente territorial pueda establecerlo en su jurisdicción, pues, estas normas se limitan a enunciar que el ente territorial debe elaborar un calendario único y que uno de los recursos financieros de carácter estatal con que cuentan los entes deportivos departamentales para su ejecución, son las rentas creadas por las Asambleas, que constituyen fuente económica para el cumplimiento de las metas relacionadas con el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.**

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

**'Así las cosas, los artículos 74 y 75[numeral 2] de la Ley 181 de 1995 carecen de los requerimientos previstos en el artículo 338 de la Constitución Política, lo que impedía a la entidad territorial fundamentarse en dichos preceptos para implantar un impuesto a cargo de los hoteles, moteles, residencias y amoblados, pues, con tal actuación suplió la función legislativa asignada por la Carta Política al Congreso.<sup>17</sup> [...]' (Negrillas ajenas al texto original)**

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil ocho (2008) Consejero Ponente: HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ Radicación: 73001233100020040029201 Número Interno: 15498





13-001-23-33-000-2019-00097-00

En orden a lo expuesto en la norma, en la consulta resuelta por el Ministerio de Hacienda y la jurisprudencia contenida en ella, no le es dado a los municipios crear o añadir al presupuesto, un tributo sin la previa y expresa autorización contenida en una ley; por lo que en lo que se refiere a la estampilla Pro – Deportes, esta Corporación deberá declarar la invalidez parcial del artículo primero del Acuerdo N° 03 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar.

### 3.6.3. Sobre las adiciones presupuestales

En el acápite correspondiente a las normas violadas se relacionaron los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, manifestando que los artículos vigésimo octavo, vigésimo noveno y trigésimo sexto del Acuerdo No. 03 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, viola lo preceptuado en dichas normas; toda vez que, se faculta al Alcalde Municipal para realizar adiciones presupuestales.

Se observa que, en el artículo vigésimo octavo, el Concejo Municipal faculta al Alcalde para efectuar traslados y créditos, adiciones al presupuesto, pero al emitir dicha autorización lo hace de manera general y omite hacerlo pro tempore; en el artículo vigésimo noveno, se autoriza al Alcalde Municipal para hacer adiciones por **decreto** al Presupuesto General del Municipio; y, con el artículo trigésimo sexto, se faculta al Alcalde para hacer las adiciones presupuestales de renta, gastos e inversión.

Pues bien, conforme lo estatuido en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el Alcalde Municipal puede hacer modificaciones al presupuesto municipal (adiciones), con previa autorización del Concejo Municipal; no obstante, cuando sea necesario aumentar la cuantía de las apropiaciones no comprendidas en el presupuesto dicha autorización debe ser específica y pro-témpore.

El Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, mediante los artículos "VIGÉSIMO OCTAVAO (SIC)", "VIGÉSIMO NOVENO" y "TRIGÉSIMO SEXTO", del acuerdo objeto de observaciones, autoriza y/o faculta al Alcalde Municipal para hacer adiciones al presupuesto<sup>18</sup>, bajo unos parámetros que contrarían nuestra normatividad constitucional y legal; pues, es deber del Alcalde presentar al Concejo el proyecto de acuerdo sobre créditos adicionales al presupuesto,

<sup>18</sup> Folios 55-56



13-001-23-33-000-2019-00097-00

cuando sea necesario aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión, el cual requerirá del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, expedido por el contador general del ente territorial, en los establecimientos públicos, el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

Por lo anterior, es claro para la Sala que, al alcalde no le es dable adicionar o incorporar por decreto recursos diferentes a los aprobados inicialmente en el presupuesto municipal, tal como lo establece la constitución Nacional y lo regulan los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996; y, se resalta que las autorizaciones y/o facultades otorgadas por el Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar al Alcalde Municipal, para hacer adiciones al presupuesto, a través del acuerdo objeto de estudio, se hicieron de manera general sin observación de los requisitos de especificación y temporalidad.

En consecuencia, por lo que se declarará la invalidez de los artículos vigésimo octavo, vigésimo noveno y trigésimo sexto del Acuerdo No. 03 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, por ser violatorios del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, los artículos 345 y 346 Ibidem y los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996.

#### 3.6.4. Unidad de Materia

Expone la parte actora que, los artículos trigésimo séptimo y trigésimo octavo, no se refieren a materias presupuestales, pues facultan al alcalde para hacer **créditos** hasta por la suma de seiscientos salarios mínimos legales vigentes para la vigencia 2019 y para reestructurar la administración municipal, violando el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994.

El principio de unidad de materia ha sido entendido como la "exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran"<sup>19</sup>, y se encuentra consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política que reza de la siguiente forma:

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 133 de 2012





13-001-23-33-000-2019-00097-00

*"Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas."*

Al respecto la H. Corte Constitucional ha expresado que con el artículo 158 constitucional se le está fijando al congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: *(i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuales habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad"*<sup>20</sup>

El principio de unidad de materia, se encuentra reglado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, transcrito en precedencia, mediante la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Se avizora que, en efecto los artículos trigésimo séptimo y trigésimo octavo, del Acuerdo No. 03 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, facultan al Alcalde para hacer créditos con la banca o entidades estatales, y para reestructurar la Administración Pública Municipal en todas las dependencias pudiendo, suprimir, trasladar, crear y refundir cargos.

Auscultando la temática, la causa y el elemento teleológico del Acuerdo cuestionado a partir del epígrafe, los fundamentos de derecho y los considerandos que se enunciaron en el referido acuerdo, estima la Sala que, dichas disposiciones son violatorias del artículo 72 de la ley 136 de 1994, norma que es concordante con lo contemplado en el artículo 158 de la Constitución Política; que erigen a la unidad de materia como un principio orientado a establecer, si existe armonía entre el motivo de expedición de la norma y el propósito definido por ella.

Lo anterior es así, porque de su epígrafe se desprende que el Acuerdo en cuestión fue emanado a fin de regular el presupuesto general municipal y las

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 133 de 2012



13-001-23-33-000-2019-00097-00

facultades otorgadas en los artículos trigésimo séptimo y trigésimo octavo, versan sobre aspectos que no tienen una relación interna con el mismo.

Así las cosas, lo establecido en los artículos acusados no apuntan a la consecución de los objetivos y propósitos plasmados en los considerandos del mencionado acuerdo, por ello, es dable concluir que los artículos trigésimo séptimo y trigésimo octavo del Acuerdo No. 003 de 2018 del concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, desconoce el principio de unidad de materia, debido a que **no** guarda relación interna con el contenido global del articulado.

### 3.6.5. Asignaciones civiles de los empleados

El actor también considera que se debe declarar la invalidez del Acuerdo acusado, debido a que fija las asignaciones civiles de los empleados municipales, lo cual no es función del Concejo, sino del alcalde Municipal, por lo tanto, considera que se viola lo establecido en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que con relación a las funciones del alcalde establece que una de ellas es; crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.

Del Acuerdo objeto de estudio, se constata que en el artículo primero de fijaron los cómputos del presupuesto de ingresos, rentas y recursos del capital del Municipio de Tiquisio – Bolívar, entre éstos, las asignaciones civiles de la Alcaldía del Municipio de Tiquisio para el año 2019<sup>21</sup>, relacionadas en un listado en el cual se detallan nombres y apellidos de los empleados, el grado, asignación mensual y la asignación anual.

La Constitución Política en su artículo 150, numeral 19, literal e) dispone que corresponde al Congreso dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial de los empleados públicos.

La Ley 4 de 1992, expedida en cumplimiento de mandato constitucional, consagró en el Parágrafo del artículo 12 que el Gobierno Nacional deberá

<sup>21</sup> Folios 43-46





13-001-23-33-000-2019-00097-00

establecer topes máximos salariales a los que deben acogerse las autoridades territoriales competentes para fijar salarios.

A su vez, el artículo 313, numeral 7, de la Constitución dispone que es función del Concejo Municipal establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del municipio, y el artículo 315, numeral 7, de la misma norma dispone que es función del Alcalde Municipal presentar oportunamente al Concejo los proyectos sobre presupuesto anual de rentas y gastos, así como fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias con arreglo a los acuerdos correspondientes.

De conformidad con las anteriores disposiciones constitucionales, es claro que la facultad para el señalamiento de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos en la Administración Municipal, fue asignada a los Concejos; y la de presentar el proyecto de acuerdo sobre presupuesto y la fijación de emolumentos, es del Alcalde, con sujeción a la ley y a los Acuerdos respectivos.

En relación con la competencia para realizar el reajuste salarial de los empleados públicos del orden territorial, es necesario citar inicialmente algunos apartes de la Sentencia C-510 de 1999 de la Corte Constitucional, así:

*"Existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así:*

**Primero**, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen.

**Segundo**, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador.

**Tercero**, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate.

**Cuarto**, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional." (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia, frente al régimen salarial de los servidores de Rama Ejecutiva en el nivel territorial, opera un mecanismo de armonización entre el principio del Estado unitario, que se expresa en la potestad del Congreso de





13-001-23-33-000-2019-00097-00

prever objetivos y criterios generales y del Gobierno de prescribir la regulación particular, y el grado de autonomía de las entidades territoriales, que comprende la facultad para fijar las escalas de remuneración y los emolumentos correspondientes, en concordancia con el marco y topes previstos en la ley.

Se precisa que, para el caso que ocupa a la Sala, al Concejo Municipal le corresponde fijar conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos públicos del municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto ley 785 de 2005.

Así las cosas, éste último cargo, no está llamado a prosperar, pues conforme a lo ya expuesto, al fijarse en el Acuerdo asignaciones civiles de los empleados, no se configura violación alguna a los preceptos legales y constitucionales, por cuanto es función del Concejo Municipal establecer las escalas de remuneración de los empleados públicos del municipio, en atención al proyecto sobre presupuesto anual de rentas y gastos, presentado por el Alcalde Municipal.

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

### III. - FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez parcial del numeral primero del Acuerdo N° 03 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, en lo atinente a la fijación de la estampilla Pro – Deportes dentro de los cómputos del Presupuesto de Ingresos, Rentas y Recursos del Capital del Municipio de Tiquisio – Bolívar, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la invalidez de los artículos vigésimo octavo, vigésimo noveno y trigésimo sexto del Acuerdo No. 03 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, por ser violatorios del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, los artículos 345 y 346 *Ibidem* y los artículos 79, 80 y 81 del Decreto 111 de 1996, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.





13-001-23-33-000-2019-00097-00

**TERCERO: DECLARAR** la invalidez de los artículos trigésimo séptimo y trigésimo octavo del Acuerdo No. 03 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, por desconocer el principio de unidad de materia, conforme lo expuesto en precedencia.

**CUARTO: DESESTIMAR** la observación presentada contra el Acuerdo No. 03 de 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio – Bolívar, atinente a la fijación de asignaciones civiles de los empleados, conforme a la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: COMUNICAR** esta determinación al señor Alcalde Municipal de Tiquisio - Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de dicho municipio y al Gobernador de Bolívar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

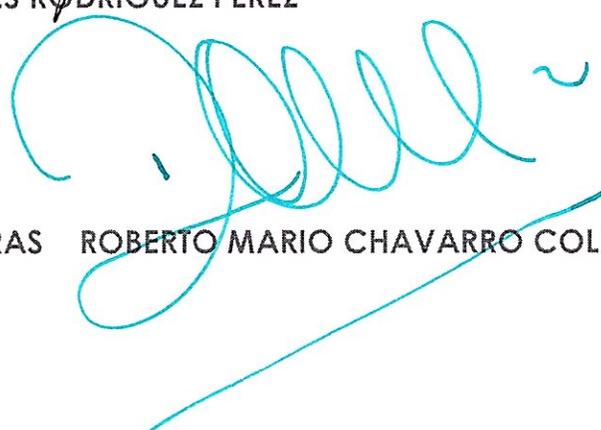
*Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, según Acta No. 035*

LOS MAGISTRADOS

  
MOISÉS RODRIGUEZ PEREZ

*ALLENTE CONVENIO*

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

  
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS (E)

1

2

*[Handwritten signature]*

