



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE: DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA

Aprobado por la Sala en sesión de hoy

Pereira, diecinueve de marzo de dos mil veintiséis

Referencia:	
Radicación:	66001-23-33-000-2026-00010-00
Medio de Control	Validez Acuerdo
Autoridad Accionante:	Gobernador de Risaralda
Acto demandado:	Acuerdo No. 18 de 2025 del Concejo Municipal de La Virginia

Analiza el Tribunal la actuación promovida por el señor Gobernador del Departamento de Risaralda, con la pretensión de declaratoria de invalidez del Acuerdo No. 18 del 2 de diciembre de 2025, emanado del Concejo Municipal de La Virginia - Risaralda, por considerar que es violatorio de normas constitucionales y legales vigentes.

I. PRETENSIONES

Solicita la autoridad accionante que se declare la **invalidez de los artículos 82, 83, 250 a 264, 327, título XXII (art. 405 a 416), Título XXIII (artículos 417 a 427), Título XXIV (artículos 428 a 431), 704 y 753 del Acuerdo No. 18 del 2 de diciembre de 2025** *«Por medio del cual se adopta el nuevo estatuto tributario del municipio de la Virginia Risaralda, y se estructuran medidas de facilitación tributaria, simplificación y equidad»*, expedido por el Concejo Municipal de La Virginia¹.

II. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Expone el ejecutivo departamental que a su despacho llegó para su revisión, el día 16 de diciembre de 2025, el Acuerdo No. 018 del 2 de diciembre de 2025, expedido por el Concejo Municipal de La Virginia - Risaralda y, una vez se realizó su estudio, encontró que los artículos 82, 83, 250 a 264, 327, título XXII (art. 405 a 416), Título XXIII (artículos 417 a 427), Título XXIV (artículos 428 a

¹ Samai - Documento 2 - Página 27.

431), 704 y 753 del mencionado acto, son violatorios de normas constitucionales y legales vigentes.

2.1. Cargo primero: invalidez de los artículos 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263 y 264.

Con los artículos mencionados, advierte que se ha vulnerado el artículo 137 del CPACA, toda vez que el Concejo Municipal de La Virginia, en el artículo 250 del Acuerdo 018 de 2025, **fundamenta la creación del impuesto de Espectáculos Públicos en varias disposiciones**, en primer lugar la Ley 12 de 1932. Esta ley fue la que originalmente creó el impuesto a los espectáculos públicos que posteriormente fue cedido los municipios. **Sin embargo, esta autorización legal ya no se encuentra vigente.** La Ley 1819 de 2016, en su artículo 375 dispuso la derogatoria del impuesto mencionado, por lo tanto, al basar la existencia de un tributo en una norma que ha sido explícitamente derogada por el legislador, el Concejo Municipal de La Virginia infringe directamente el principio de legalidad tributaria (Art. 338 C.P.), toda vez que carece de una ley preexistente que lo autorice.

En consecuencia, considera que **los artículos 250 al 264** del Acuerdo 018 de 2025 son inválidos por basarse en una autorización legal inexistente.

Advierte además que el artículo 250 del Acuerdo demandado también invoca como fundamento la Ley 181 de 1995, artículo 77, que establece el impuesto a los espectáculos públicos con destinación específica al deporte, no obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha sido consistente en diferenciar este impuesto del derogado impuesto municipal **y se ha establecido de forma clara que el impuesto con destino al deporte es de carácter nacional**, aunque su recaudo se hubiere asignado a las entidades territoriales por razones de eficiencia.

Dado el carácter nacional de mentado tributo, **los concejos municipales no tienen competencia para regular sus elementos esenciales** (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa), por cuanto estos ya están definidos por el legislador. La función del municipio se limita a ser un agente recaudador.

No obstante, **los artículos 251 a 258** del Acuerdo 018 de 2025 proceden a regular cada uno de estos elementos como si se tratara de un tributo propio, definiendo el sujeto activo, pasivo, responsable, hecho generador, base gravable y tarifa. Al hacerlo, **el Concejo Municipal de La Virginia se extralimita en sus funciones**, se arroga una competencia que le corresponde exclusivamente al Congreso de la República, y en ese sentido, considera que están viciados de invalidez dichos artículos.

2.2. Cargo segundo: invalidez de los artículos 82 y 83 - intereses del porcentaje ambiental:

Asegura que existe una falsa motivación, **toda vez que el municipio no es titular de los recursos**, por lo que se vulnera el artículo 317 de la Constitución y los artículos 44 y 46 de la Ley 99 de 1993, en el entendido que el Municipio es un mero recaudador y no el propietario de los recursos.

Por lo tanto, al declarar que los intereses moratorios son de su "propiedad exclusiva", el Concejo Municipal de La Virginia **desconoce la titularidad de la renta, se apropia de unos recursos que legalmente no le pertenecen**, y viola directamente el marco normativo que rige el porcentaje ambiental.

Por otro lado, considera que los artículos 82 y 83 **son ilegales porque confunden la base de cálculo del porcentaje ambiental (un ingreso tributario) con los intereses de mora (un ingreso no tributario)**, y contradicen la jurisprudencia pacífica y consolidada del Consejo de Estado, distinción que se fundamenta en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996, el cual clasifica las tasas y las multas como ingresos no tributarios.

En consecuencia, asegura que los artículos 82 y 83 del Acuerdo 018 de 2025 incurren en una violación directa de la ley al atribuirle al municipio la propiedad de unos ingresos (intereses) que son accesorios a un capital que no es suyo, lo que genera un enriquecimiento sin causa en favor de la entidad territorial y en detrimento del patrimonio de la Corporación Autónoma Regional, razón por la cual se debe declarar su invalidez.

2.3. Cargo tercero: invalidez del artículo 327

Asegura que vulnera la Ley 788 de 2002, artículo 55 (modificado por el artículo 3 de la Ley 2093 de 2021) y la Constitución Política, artículos 287, 313 (numeral 4) y 338.

Advierte que, en el caso de la sobretasa a la gasolina, **el legislador no guardó silencio; por el contrario, fijó de manera imperativa las tarifas aplicables.** El artículo 55 de la Ley 798 de 2002, modificado por el artículo 3 de la Ley 2093 de 2021, establece de forma taxativa las tarifas municipales para este tributo, **no obstante, el Concejo Municipal de La Virginia, al fijar tarifas superiores a las autorizadas, excedió su competencia,** desconoció una norma legal jerárquicamente superior y vulneró el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución.

2.4. Cargo cuarto: invalidez del Título XXII (artículos 405 a 416) - tasa por aprovechamiento económico del espacio público:

Considera que existe una **violación del principio de legalidad tributaria por inexistencia de autorización legal**, toda vez que el Concejo Municipal de La Virginia ha excedido sus facultades constitucionales y legales al crear un tributo --denominado "tasa" sin que exista una ley de la República que lo cree o autorice expresamente, lo que vulnera el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política, en cuanto no existe una ley que autorice la creación de una "tasa" por aprovechamiento económico del espacio público, toda vez que las normas sobre ordenamiento territorial y espacio público, como la Ley 9 de 1989 y el Decreto 1077 de 2015, facultan a los municipios para administrar, mantener y permitir el aprovechamiento económico del espacio público, pero no para imponer unilateralmente un gravamen por este concepto.

2.5. Cargo quinto: invalidez del Título XXIII (artículos 417 a 427) - tasa albergues municipales para fauna:

Para este cargo, la parte demandante reitera lo argumentado en el anterior, al considerar que **el Concejo Municipal de La Virginia ha excedido sus facultades constitucionales y legales al crear un tributo denominado "tasa" sin que exista una ley de la República que lo cree o autorice expresamente,** en desconocimiento del principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política.

Agrega que **las normas invocadas por el Municipio establecen una obligación administrativa, no una autorización tributaria**, toda vez que el artículo 417 del Acuerdo 018 de 2025 fundamenta la creación de la tasa en un conjunto de leyes de protección animal, como la Ley 1801 de 2016 y la Ley 2054 de 2020 y al analizar dichas normas se revela que imponen a los municipios una obligación administrativa de prestar un servicio, pero en ningún momento crean o autorizan la creación de un tributo para su financiación.

Por otro lado, advierte que la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), citada por el municipio, ordena la creación de *"costos o depósitos animales, en cada uno de los municipios del país"* para conducir allí a los animales abandonados en las vías públicas. **Pero se trata de una obligación de servicio, no de una autorización para crear una tasa**, por lo tanto, considera que se confunde la obligación legal de prestar un servicio de albergue para una fauna con una inexistente potestad para financiarlo a través de la creación de una tasa.

2.6. Cargo sexto: invalidez del Título XXIV (artículos 428 a 431) - tasas y otros derechos de cobro de la Secretaría de movilidad:

Advierte que la Constitución, en su artículo 338, es clara al exigir que cuando se crean tasas, la ley, ordenanza o acuerdo debe definir *"el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto"*. Este mandato busca garantizar que la tarifa de una tasa corresponda efectivamente a la recuperación de los costos del servicio prestado y no se convierta en una imposición arbitraria.

Esta exigencia constitucional es replicada por la normativa especial en materia de tránsito. El artículo 168 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 (modificado por la Ley 2027 de 2020) condicionan la potestad de los concejos a que las tarifas estén *"basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía"*, y en el Título XXIV del Acuerdo 018 de 2025, si bien define los elementos generales del tributo en su artículo 429, omite por completo el requisito constitucional fundamental: i) El Acuerdo no contiene una descripción del sistema utilizado para identificar y valorar los costos directos e indirectos de cada uno de los servicios de tránsito listados y ii) El Acuerdo no establece un método (fórmula

matemática o pautas técnicas de ponderación) que explique cómo se reparten dichos costos para llegar a las tarifas específicas fijadas en Unidades de Valor Básico (UVB) en el artículo 430. Simplemente se presenta una tabla de tarifas sin la debida motivación técnica y económica que exige la Constitución y la ley.

2.7. Cargo séptimo: invalidez del artículo 704:

Aduce que el artículo acusado vulnera de manera directa las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

- Constitución Política de 1991: Artículos 287 (numeral 3), 313 (numeral 4) y, fundamentalmente, el artículo 338 sobre el principio de legalidad tributaria.
- Estatuto Tributario Nacional: **Artículos 800 y siguientes**, que establecen de forma taxativa los modos de extinción de la obligación tributaria.

Considera que el Concejo Municipal de La Virginia **ha incurrido en extralimitación de sus funciones al establecer la dación en pago como un modo general para extinguir obligaciones tributarias**, figura que no está contemplada en la ley y cuya regulación es competencia exclusiva del legislador nacional.

Explica que el artículo 338 de la Constitución Política consagra el principio de legalidad Tributaria, según el cual solo los órganos de representación popular pueden establecer los elementos esenciales de un tributo. La jurisprudencia ha extendido este principio no solo a la creación del impuesto, sino también a los "procedimientos para su administración, fiscalización y extinción".

Si bien las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses y establecer los tributos necesarios (Art. 287 C.P.), esta potestad está expresamente subordinada a los límites de la Constitución y, crucialmente, de la ley. Al crear la dación en pago como una forma general de extinguir obligaciones, el Concejo de La Virginia legisla sobre una materia sustancial de la relación jurídico-tributaria, e invade una competencia que le corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República.

Señala que el Estatuto Tributario Nacional, como cuerpo normativo de aplicación preferente, regula de manera taxativa las formas de extinguir las obligaciones fiscales en sus **artículos 800 y siguientes**. Estos modos son: i) el pago, ii) los acuerdos de pago, iii) la compensación, iv) la prescripción y v) la

remisión, por lo que considera que la dación en pago no está consagrada como una forma ordinaria y general para terminar con la obligación tributaria. Su inclusión en el ordenamiento tributario ha sido excepcional y restrictiva. La jurisprudencia reitera que su procedencia está limitada a contextos específicos.

Asegura que la norma del Acuerdo Municipal de La Virginia, por el contrario, la establece como un mecanismo general y autónomo, aplicable por decisión de la administración municipal, lo cual es contrario a la ley. De hecho, el antiguo artículo 822-1 del Estatuto Tributario que permitía esta figura de manera más amplia "fue expresamente derogado por la Ley 633 de 2000, restringiendo aún más su procedencia".

Advierte que el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución faculta a los concejos para "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales". Esta facultad no es absoluta y no les permite crear o habilitar formas de pago no contempladas en la ley nacional.

Permitir que un municipio reglamente unilateralmente formas de extinguir tributos vulnera la certeza del sistema, la equidad fiscal y la seguridad jurídica. Por lo tanto, al expedir el artículo 704, el Concejo de La Virginia actuó por fuera de sus competencias, toda vez que al no ser consagrada legalmente la dación en pago como medio eficaz de solución de las obligaciones fiscales, ésta no puede ser prevista por las entidades territoriales, quienes carecen de potestad para ampliar los medios de extinción de las obligaciones expresamente consagrados.

2.8. Cargo octavo: invalidez del artículo 753 – Término para devoluciones:

Afirma que el Estatuto Tributario, **en su artículo 850**, establece que la Administración debe devolver los pagos en exceso o de lo no debido "siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor", sin embargo, esta remisión aplica al procedimiento o trámite, pero no al término para solicitar la devolución.

Indica que el Estatuto Tributario no contiene una disposición expresa sobre el término para solicitar la devolución de pagos en exceso o de lo no debido, **se presenta un vacío normativo, y para suplir el mismo, la jurisprudencia ha determinado que debe aplicarse la norma general de prescripción del**

Código Civil. Es así como el término para solicitar la devolución de pagos en exceso o de lo no debido es el de la prescripción de la acción ejecutiva, establecido en el artículo 2536 del Código Civil, que actualmente es de cinco (5) años.

En consecuencia, considera que el Concejo Municipal de La Virginia a través del Acuerdo No. 018 de 2025, al establecer un término de dos (2) años para todos los casos, **limita indebidamente el derecho de los contribuyentes a solicitar la devolución de pagos en exceso o de lo no debido**, y contraviene la interpretación autorizada del Consejo de Estado sobre la aplicación del procedimiento tributario nacional.

III. TRÁMITE PROCESAL

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986² y, en consideración a que el escrito de solicitud de invalidez fue oportuno³, mediante auto del 21 de enero de 2026⁴, se dispuso fijar el proceso en lista por el término de diez días, para que el Ministerio Público y/o cualquier persona interviniera en defensa o impugnación de la constitucionalidad o legalidad del Acuerdo demandado, término dentro del cual se pronunció el Concejo Municipal de La Virginia, el municipio de La Virginia y el señor Agente del Ministerio Público emitió concepto.

Posteriormente, a través de auto del 11 de noviembre de 2026⁵, se dispuso tener como pruebas los documentos aportados por el señor Gobernador del Departamento de Risaralda en el escrito de la demanda y los allegados con los pronunciamientos de las partes intervinientes, de conformidad con el numeral 2º del artículo 121 del Código de Régimen Municipal.

IV. INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

De conformidad a la constancia Secretarial visible en el archivo 16 del expediente digital, en el término concedido para realizar intervenciones, las

² «Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal»

³ Expediente digital Samai – documento 1, demanda radicada el 16 de enero de 2026, dentro del plazo legal que vencía el 4 de febrero de 2026 (teniendo en cuenta la vacancia judicial del 20 de diciembre de 2025 al 12 de enero de 2026).

⁴ Samai – documento 4.

⁵ Documento 13 -Samai.

partes intervinientes se pronunciaron así:

- **Concejo Municipal de La Virginia:** mediante escrito visible en archivo No. 010 del expediente digital sostuvo que es cierto que el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016 derogó el artículo 7 de la Ley 32 de 1932, **sin embargo**, esta derogatoria no eliminó el tributo del ordenamiento jurídico colombiano, sino que buscó depurar normas antiguas que generaban confusión con la nueva Ley de Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas (Ley 1493 de 2011), normas que mantienen vivo el tributo, por lo tanto, el impuesto de espectáculos públicos en La Virginia es plenamente legal. **La derogatoria de la Ley 32 de 1932 fue una limpieza legislativa, pero la facultad impositiva general sigue radicada en el Decreto 1333 de 1986**, el cual es ley de la República vigente y suficiente para que el municipio ejerza su autonomía tributaria. Considera que, si se elimina este cobro, se estaría desfinanciando sectores críticos sin un sustento legal.

Advierte que el recaudo del porcentaje ambiental no incluye los intereses de mora ni las sanciones, toda vez que tales conceptos no ostentan la naturaleza de ingresos tributarios, **sino que son accesorios e indemnizatorios**. Por lo tanto, pretender que el Municipio de La Virginia transfiera intereses de mora a la CARDER carece de todo sustento legal, cuando dichos intereses no forman parte de la base de transferencia definida por la Ley 99 de 1993.

Por otro lado, sostiene que las tarifas previstas en el artículo 327 del Acuerdo 018 de 2025 no fueron fijadas por iniciativa del Concejo Municipal, **sino que corresponden a la tarifa legal vigente resultante de la indexación ordenada por el artículo 55 de la Ley 788 de 2002**, modificado por el artículo 3° parágrafo 5 de la Ley 2093 de 2021. En consecuencia, considera que no ejerció potestad tarifaria alguna, ni modificó los elementos esenciales del tributo, sino que se limitó a aplicar de manera directa e imperativa la ley, en estricto cumplimiento del artículo 338 de la Constitución Política.

En lo que tiene que ver con la tasa por aprovechamiento económico del espacio público, sostuvo que no constituye la creación de un nuevo tributo por fuera de la ley. Por el contrario, es el ejercicio de la función ordenadora del territorio y la facultad de administración de bienes de uso público otorgada por la Constitución (Art. 313 y 315) y la Ley 1801 de 2016.

Asegura que la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional han validado que los municipios exijan una compensación económica a quienes se lucran del espacio que pertenece a todos los ciudadanos, con el fin de garantizar el principio de equidad y obtener recursos para el mantenimiento de las áreas comunes del municipio de La Virginia, por lo que el municipio sí puede cobrarlo, siempre y cuando el Acuerdo defina claramente que el dinero recaudado tiene como fin la administración, mantenimiento y mejoramiento del espacio público municipal.

Indica que el Título XXIV del Acuerdo 018 de 2025 no constituye ejercicio de potestad tributaria originaria, sino una actuación de armonización normativa y homologación tarifaria, realizada en estricto cumplimiento del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023. **En consecuencia, considera que no resultaba exigible la definición de un nuevo sistema y método de costos, por cuanto no se crearon tasas, no se incrementaron tarifas, ni se introdujeron nuevas actividades gravadas.**

Sostiene que las disposiciones contenidas en los artículos 428 a 431 tienen como finalidad ordenar, armonizar y homologar tarifas preexistentes, en cumplimiento estricto de un mandato legal de carácter nacional, y no constituyen ejercicio de potestad tributaria originaria por parte del Concejo Municipal.

Frente a la dación en pago, afirma que no se regula como modo autónomo de extinción, por el contrario, la supedita a la aceptación expresa del Municipio, exige avalúo comercial, limita su efecto hasta el valor del bien recibido, excluye expresamente ciertas obligaciones, aclara que no implica condonación de pasivos fiscales, mantiene la vigencia del procedimiento de cobro mientras no se perfeccione la operación, por lo que la obligación tributaria no se extingue por una decisión unilateral del Concejo, sino únicamente cuando se produce un pago válido, materializado mediante la transferencia del bien y su inscripción.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el artículo 753, indica que se circunscribe a regular el término para solicitar la devolución o compensación de saldos a favor, **y acoge de manera literal lo dispuesto en el artículo 854 del Estatuto Tributario Nacional.**

- El municipio de La Virginia se pronunció a través de escrito visible en archivo

No. 011 del expediente digital, a través del cual sostiene que no se crearon tributos nuevos con el acuerdo demandado, ni fueron modificados de manera arbitraria los elementos esenciales de los impuestos, tasas o contribuciones existentes; por el contrario, asegura que su finalidad principal fue armonizar el Estatuto Tributario Municipal anterior, contenido en el acuerdo 021 de 2021, con la legislación nacional vigente, las reformas introducidas por el Congreso de la República y la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado.

Frente al primer cargo, sostiene que la solicitud de invalidez parte de una interpretación errónea de los efectos de la derogatoria del artículo 7 de la Ley 32 de 1932 por la Ley 1819 de 2016, toda vez que dicha derogatoria no eliminó el tributo del ordenamiento jurídico, sino que obedeció a un proceso de depuración normativa frente a la Ley 1493 de 2011. La facultad impositiva municipal se mantiene plenamente vigente en virtud del artículo 223 Decreto 1333 de 1986.

En lo atañido con el segundo cargo, asegura que el recaudo objeto de transferencia a las CAR corresponde exclusivamente al capital efectivamente cobrado por concepto de impuesto predial, con exclusión de manera expresa de los intereses de mora y las sanciones. **Estos conceptos tienen naturaleza accesoria e indemnizatoria y pertenecen al sujeto activo del tributo, esto es, al municipio en su calidad de titular de la renta.**

Advierte que exigir la transferencia de intereses de mora carece de sustento legal y vulnera tanto el principio de legalidad como la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

Frente al tercer cargo, indica que se desconoce que las tarifas incluidas en el acuerdo no fueron fijadas discrecionalmente por el Concejo, sino que corresponden a valores históricos establecidos por el legislador y sometidos a un proceso de indexación anual obligatorio conforme a la Ley 788 de 2002, modificada por la Ley 2093 de 2021.

Por otro lado, en lo referente al cuarto cargo, manifiesta que el cobro por aprovechamiento económico del espacio público no constituye la creación de un nuevo tributo, sino el ejercicio legítimo de la función administrativa de ordenamiento territorial y gestión de los bienes de uso público, conforme a los artículos 313 y 315 de la C.P.

En relación con el cargo quinto, aduce que la tasa de albergues municipales para fauna responde a criterios técnicos propios de un precio público, en la medida en que se trata de un servicio divisible, con beneficiarios plenamente identificables y una relación directa entre el costo del servicio y el usuario, por lo que no implica ilegalidad alguna.

Para el sexto cargo, sostiene que frente a las tasas y otros derechos de cobro de la Secretaría de Movilidad, el acuerdo fue expedido en cumplimiento directo del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, que impuso a las entidades territoriales la obligación de armonizar y estandarizar tarifas relacionadas con tránsito y transporte. La conversión de valores a la Unidad de Valor Básico no implicó la creación de nuevas tasas, ni el incremento de tarifas, ni la modificación de los servicios prestados, razón por la cual no era exigible la elaboración de un nuevo estudio técnico de costos.

Finalmente, en lo atinente a los cargos séptimo y octavo, argumenta que la dación en pago y las devoluciones de saldos a favor se ajustan estrictamente al Estatuto Tributario Nacional, sin crear modos autónomos de extinción de obligaciones, ni limitar derechos de los contribuyentes, por lo que considera que el Concejo Municipal actuó dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, para regular aspectos administrativos de recaudo y gestión tributaria, sin invadir la órbita legislativa reservada al Congreso de la República.

- Por su parte, el señor **Agente del Ministerio Público** allegó concepto visible en el archivo 9 del expediente, en el hizo referencia a las normas aplicables al caso **y consideró que le asiste razón al Gobernador**, en el entendido que el Concejo Municipal de La Virginia extralimita sus funciones y competencias al pretender regular materias que tienen reserva de ley conforme al principio de no tributación sin representación, por cuanto radica en el legislador la competencia para regular todos los aspectos sustanciales de los tributos, que la competencia en estas materias es estrictamente regulada y no puede comprender aspectos no contemplados expresamente en la ley habilitante.

En síntesis, afirma que los reparos que hace la autoridad departamental respecto del Acuerdo 018 de 2025, están llamados a producir la declaratoria de nulidad que se pide, toda vez que las normas demandadas desatienden las reglas competenciales que el Acuerdo pretende regular.

En consecuencia, solicita al Tribunal acceder a las pretensiones y declarar parcialmente nulos los artículos demandados del Acuerdo 018 de 2025 expedido por el Concejo Municipal de La Virginia.

V. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 120 y 121 del Decreto 1333 de 1986, y el artículo 151-2 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021⁶, es competente este Tribunal para conocer del presente proceso en **única instancia**.

2. OBJETO DE LA DECISIÓN.

Con fundamento en lo expuesto como concepto de violación por la autoridad departamental, corresponde a la Sala de Decisión determinar si los artículos 82, 83, 250 a 264, 327, título XXII (art. 405 a 416), Título XXIII (artículos 417 a 427), Título XXIV (artículos 428 a 431), 704 y 753 del Acuerdo No. 18 del 2 de diciembre de 2025 *«Por medio del cual se adopta el nuevo estatuto tributario del municipio de la Virginia Risaralda, y se estructuran medidas de facilitación tributaria, simplificación y equidad»*, expedido por el Concejo Municipal de La Virginia, vulneran las normas invocadas por el señor Gobernador de Risaralda, por los cargos propuestos.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

A efectos de establecer si el acuerdo municipal demandado, expedido por el Concejo Municipal de La Virginia – Risaralda, es contrario o no a las normas que se invocan violadas, de conformidad con el concepto de la violación que de ellas fue planteado, examinará esta Corporación Judicial (i) el contenido del acto acusado, (ii) las disposiciones que se invocan transgredidas en el escrito de solicitud de invalidez y (iii) el caso concreto, con miras a establecer la sujeción del acuerdo acusado a las normas invocadas y al concepto de

⁶ «Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

violación expresado en el escrito de solicitud de declaratoria de invalidez, a la luz de los elementos probatorios obrantes en el expediente.

3.1. Facultades de los concejos municipales en materia tributaria.

La potestad tributaria de los concejos municipales se encuentra regulada en el ordinal 3 del artículo 287 Constitucional, norma que le otorga la autonomía para la gestión y administración de los recursos y para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Por su parte, el inciso 4º del artículo 313 de la Constitución faculta a los concejos municipales para crear tributos de conformidad con las facultades y los límites otorgados por la Ley y la Constitución y el artículo 5º de la Ley 489 de 1998 establece como principios de la función administrativa el de coordinación, concurrencia y subsidiaridad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política.

De lo descrito se desprende que la facultad impositiva en materia tributaria otorgada a los entes territoriales por el Constituyente de 1991 debe ser ejercida con estricta sujeción a la ley, pues es al Congreso de manera privativa a quien se le ha encomendado esa labor y, pese a que a los entes territoriales le fueron concedidas ciertas prerrogativas en esta materia y con miras al fortalecimiento de figuras como la descentralización administrativa y la autonomía territorial, tales facultades no pueden ser ejercidas de manera arbitraria y con desconocimiento de las competencias asignadas de manera clara, privativa y taxativa por nuestra Carta Magna.

En tal sentido, se pronunció la Corte Constitucional mediante sentencia **C-517 del 11 de julio de 2007**, sosteniendo que:

«[...] Y es que, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, “dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, lo cual “tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria.”

En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha considerado que aún cuando de la lectura aislada del artículo 338 de la Carta que faculta al Congreso, a las asambleas y a los concejos para imponer contribuciones fiscales o parafiscales “parecería deducirse una autonomía impositiva de

los municipios”, ello no es así, “pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo ordenamiento” que les confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, “dentro de los límites de la Constitución y de la ley.

La enunciada limitación también cubre el derecho que, según el mismo artículo 287 superior, tienen las entidades territoriales -dentro de ellas el municipio-, para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y se encuentra en estrecha conexión con las facultades que el artículo 313 de la Constitución, en su numeral 4, les otorga a los concejos municipales, para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”, tal como fue analizado al abordar la reserva de ley que en materia tributaria concreta el principio de legalidad.

La ley, entonces, autoriza la creación del tributo y, una vez creada la contribución mediante ley previa, los municipios adquieren el derecho a su administración, manejo y utilización en las obras y programas que consideren necesarios y convenientes, lo cual “constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios [...]” (Subraya fuera del texto original)

Bajo la misma interpretación, ha considerado el H. Consejo de Estado⁷ que **solo el legislador**, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 (numeral 4) CN, en consonancia con el artículo 287 *ibidem*, **puede autorizar a los municipios, como entidades territoriales, para establecer tributos por parte de los órganos de representación popular (asambleas y concejos)** y que, en todo caso, en tal autorización deben señalarse de manera clara y precisa los elementos estructurales del tributo, como lo son: sujetos, hechos generadores, base gravable y tarifas, en tal sentido, precisó:

«[...] El Constituyente quiso que las entidades territoriales, en este caso los municipios y Distritos, gozaran de autonomía en materia tributaria al interior de su jurisdicción. Para ello, se resalta que el propósito estaba encaminado a otorgarles la facultad para decretar impuestos, claro está, que previamente hayan sido creados o autorizados por el legislador, en tiempos de paz, el Congreso de la República.

Respecto al contenido y alcance del artículo 338 Constitucional, la Corte Constitucional ha dicho que⁸:

«Esta norma establece dos mandatos centrales. De un lado, ella consagra lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales. De otro lado, este artículo consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto, sentencia del 17 de septiembre 2020, dentro de proceso con radicación 25000-23-37-000-2017-01458-01 (24389)

⁸ Cita de cita. Sentencia C-220 de 1996, reiterada en las sentencias C- 540 de 2001, C-873 y C-538 de 2002, C-690 y C-776 de 2003.

válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas.

La predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido.

Ahora bien, esta norma constitucional debe ser interpretada en consonancia con los artículos 287, 300 ord 4º y 313 ord 4º, que autorizan a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que la Constitución autoriza a las entidades territoriales, dentro de su autonomía, a establecer contribuciones, pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario. Esto no significa, sin embargo, que el legislador tenga una absoluta discrecionalidad en la materia ya que, como ya lo ha establecido esta Corte, la autonomía territorial posee un contenido esencial que en todo caso debe ser respetado».

La Constitución consagra la autonomía fiscal de las entidades territoriales, pero en criterio de la Sala esta autonomía no es ilimitada, pues deriva de la Constitución y la Ley. Ello implica que si el congreso ha fijado los elementos del tributo, las asambleas y concejos no pueden apartarse de lo dispuesto por la Ley⁹.

En ese sentido, reconociendo expresamente el marco de autonomía tributaria que la Constitución les concede a los Concejos Municipales y Distritales y a las Asambleas Departamentales, sus atribuciones deben ejercerse de acuerdo con la Carta Política y la ley, por lo que sus disposiciones -Acuerdos y Ordenanzas- no pueden desconocer o incumplir dichas normas, por ser jerárquicamente superiores¹⁰ [...]».
(Subraya fuera del texto original).

Concuerda la Sala con los razonamientos esbozados en los referentes jurisprudenciales traídos a cita, en el entendido que si bien es cierto el inciso primero del artículo 338 Superior, confiere a la asambleas y concejos la facultad de determinar directamente los elementos de la obligación tributaria del orden departamental, distrital o municipal, tampoco lo es menos que tal atribución se encuentra armonizada con el artículo 278-3 ibidem, que consagra que los entes territoriales pueden establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, la cual debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, esto es, reconocido constitucionalmente que se les ha concedido a las entidades territoriales (asambleas y concejos) tal facultad no es ilimitada, sino que su ejercicio debe ceñirse a lo que la norma indique, de conformidad con el principio de unidad nacional, el derecho de igualdad de todos los ciudadanos

⁹ Cita de cita. Sentencia del 21 de febrero de 2019, expediente 22628, CP: Milton Chaves García.

¹⁰ Cita de cita. Corte Constitucional, sentencia C-037 del 26 de enero de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

frente a las cargas públicas tributarias, y demás principios y valores que irradian constitucionalmente el sistema tributario colombiano.

Para este Tribunal resulta claro entonces que **la potestad tributaria de los entes territoriales es derivada**, en la medida que sólo pueden establecer aquellos tributos autorizados por la Ley, bajo los presupuestos y condiciones en ella previstos, es decir, su facultad impositiva debe ser ejercida atendiendo a lo dispuesto por el Congreso de la República, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 338 de la Constitución Política.

Es así que el tema de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, se encuentra concatenado con el principio de reserva legal, que hace referencia al establecimiento del tributo "*ex novo*"; es decir, a la facultad creadora impositiva, mas no a la determinación de los elementos del tributo, lo que significa que, si bien es al legislador a quien en tiempo de paz corresponde de manera exclusiva la competencia para crear los impuestos, tasas y contribuciones, tanto del orden nacional como territorial, cuando de estos últimos se trata, una vez creado el impuesto bien pueden los entes territoriales de los niveles departamental, municipal y distrital proveer, a través de ordenanzas o acuerdos proferidos por sus asambleas o concejos, respectivamente, sobre los elementos de los tributos de su correspondiente orden territorial, para fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

En este orden, las corporaciones públicas territoriales, tienen la facultad de fijar los elementos del tributo creados previamente por la Ley, en aras de cumplir con los fines del ordenamiento territorial y política fiscal, para lo cual pueden determinar beneficios o tratamientos preferenciales frente a los mismos, que tienen como limitantes la Constitución y la ley, lo que significa que su autonomía de gestión no es absoluta, sino que debe ejercerse con sujeción a los lineamientos superiores.

Conforme a lo anterior, se aplica la Sala de Decisión a estudiar cada uno de los cargos propuestos a efectos de establecer si el articulado del Acuerdo 018 de 2025 expedido por el Concejo Municipal de La Virginia - Risaralda, transgrede o no las normas que se invocan como violadas y conforme el concepto de la violación que de ellas se hizo por la autoridad accionante, por lo que se precisa revisar el texto del citado Acuerdo y de las disposiciones que se predicen

transgredidas por cada uno de los cargos argumentados por el gobernador de Risaralda.

3.2. Análisis de los cargos de nulidad sustancial.

3.2.1. Impuesto de espectáculos públicos municipales (TITULO IX - artículos 250 a 264).

Las normas acusadas son del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 250°. AUTORIZACIÓN LEGAL. El impuesto de espectáculos públicos está autorizado conforme al artículo 338 de la Constitución Política, y se encuentra regulado por las siguientes disposiciones legales:

1. Ley 12 de 1932, que faculta a los concejos municipales para establecer el impuesto sobre espectáculos públicos.
2. Ley 30 de 1971, que autoriza a los concejos municipales para determinar las tarifas de este impuesto y regular su administración.
3. Decreto Ley 1333 de 1986, artículo 223, que establece que los concejos municipales pueden imponer impuestos sobre espectáculos públicos, excepto los de cine, y regular todo lo relacionado con su recaudo.
4. Ley 181 de 1995, artículo 77, que establece una destinación específica para el fomento del deporte.
5. Ley 1493 de 2011, que regula los espectáculos públicos de las artes escénicas, estableciendo una exclusión del hecho generador de este impuesto para dichos eventos.
6. Ley 2106 de 2019, artículos 133 y 134, sobre condiciones técnicas para el control del recaudo del impuesto cuando la venta de boletería se realiza por medios electrónicos.

ARTÍCULO 251°. DEFINICIÓN. Se entiende por espectáculo público toda función o presentación de carácter cultural, recreativo, deportivo, lúdico o de entretenimiento, de carácter masivo, que se realice dentro del territorio del municipio de LA VIRGINIA, con acceso mediante el pago de un precio de entrada, en lugares cerrados o abiertos, públicos o privados.

PARÁGRAFO: Se excluyen expresamente del hecho generador de este impuesto, los espectáculos públicos de las artes escénicas definidos en el artículo 3° de la Ley 1493 de 2011, tales como funciones de teatro, danza, ópera, zarzuela, música sinfónica y de cámara, y demás expresamente señalados en dicha norma, siempre que cumplan los requisitos allí exigidos y destinen el recaudo de boletería al Fondo de Fomento para las Artes Escénicas.

ELEMENTOS DEL IMPUESTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 252°. SUJETO ACTIVO. Es el Municipio de LA VIRGINIA y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

ARTÍCULO 253°. SUJETO PASIVO. Es el asistente al espectáculo público, quien cancela el impuesto al adquirir la boleta de entrada personal.

ARTÍCULO 254°. RESPONSABLE. En materia del impuesto de Espectáculos Públicos existe un responsable del recaudo, declaración y pago del tributo, que es la persona natural o jurídica que realiza el evento.

ARTÍCULO 255°. HECHO GENERADOR. Lo constituyen los espectáculos públicos de cualquier clase que se presenten dentro de la jurisdicción del municipio de LA VIRGINIA.

Para que se configure el tributo debe existir un boleto de entrada al espectáculo público con un precio o valor (Base gravable) y ser suministrado por quien deriva provecho económico del espectáculo (Sujeto pasivo).

ARTÍCULO 256°. CLASE DE ESPECTÁCULOS. Constituirán espectáculos públicos para efectos del impuesto de espectáculos, entre otros los siguientes:

- a. Las exhibiciones cinematográficas.
- b. Las actuaciones de compañías teatrales, que no sean artes escénicas.
- c. Los conciertos y presentaciones musicales.
- d. Las ferias exposiciones.
- e. Las ciudades de hierro y atracciones mecánicas.
- f. Los circos.
- g. Las exhibiciones deportivas.
- h. Los espectáculos en estadios y coliseos.
- i. Las carreras y concursos de carros y motos.
- j. Las presentaciones de ballet y baile.
- k. Las presentaciones en los recintos donde se utilice el sistema de pago por derecho a Mesa.
- l. Los desfiles de modas.
- m. Las demás presentaciones de eventos deportivos y de recreación donde se cobre la entrada.
- n. y los contemplados en el artículo 133 y 134 del decreto-ley 2106 de noviembre 22 del 2019

ARTÍCULO 257°. BASE GRAVABLE. Es el valor impreso de cada boleta de entrada personal en el cual está incluido el valor del impuesto de Espectáculos Públicos y el establecido en el artículo 77 de la Ley 181 de 1995 (Ley del Deporte).

PARÁGRAFO 1°. Cuando el valor de la boleta no sea avaluado en dinero, la base gravable se determinará así:

- a. Si el precio es a cambio de bienes o productos, la base gravable será determinada por el valor del producto o bien en el mercado; este valor se tomará de la factura de venta al público o al distribuidor o de la consulta en páginas especializadas.
- b. Cuando el valor de la boleta de entrada sea determinado en bonos y donaciones, para efectos del impuesto se tomará el valor expresado en dicho documento.

PARÁGRAFO 2°. Cuando el evento esté exento por tratarse de artes escénicas, debe acreditarse ante la Secretaría de hacienda municipal mediante certificado del Ministerio de Cultura o prueba del cumplimiento de los requisitos de la Ley 1493.

ARTÍCULO 258°. TARIFA. Es el diez por ciento (10%) del valor de cada boleta.

PARÁGRAFO 1°. Los espectáculos públicos exentos en virtud de la Ley 1493 de 2011, no estarán sujetos a esta tarifa, siempre que acrediten su calidad ante la Secretaría de Hacienda."

PARÁGRAFO 2°. El número de boletas de cortesía autorizadas para un determinado evento será máximo del cinco 5% de las aprobadas para la venta por la Secretaría de seguridad, convivencia y movilidad, para cada localidad del escenario. Cuando las cortesías excedan el porcentaje autorizado, se gravarán al precio de cada localidad.

El ingreso de personas a los espectáculos públicos mediante escarapelas, listas y otro tipo de documento, se sujetará a la aprobación de La Secretaría de Hacienda para lo cual el empresario deberá solicitarlo con mínimo dos días de antelación a la presentación del evento.

En todo caso, el número de personas que ingresen mediante boletas de cortesía, escarapelas, listas y otro tipo de documento, no pueden sobrepasar el porcentaje establecido en el inciso primero del presente parágrafo.

En los escenarios donde se presentan espectáculos públicos, funcionarios de La Secretaría de Hacienda vigilarán que las boletas, bonos o donaciones cumplan con los requisitos establecidos para el control, arqueos y liquidación de los impuestos.

ARTÍCULO 259°. PAGO. El impuesto debe pagarse por el responsable dentro de los tres (3) días previos a la fecha de presentación del espectáculo.

ROCESO DEL PAGO DEL IMPUESTO

- a. Se hará una liquidación provisional del impuesto equivalente al 70% sobre la boletería emitida.
- b. Efectuado el evento, el responsable, deberá presentar la declaración definitiva, donde se hará el balance de la boletería emitida, menos devoluciones, menos las boletas no vendidas, menos el valor pagado inicialmente, y el saldo deberá ser cancelado de manera inmediata.
- c. Recibida la devolución de la boletería y liquidado el impuesto, por ningún motivo se recibirán boletas no vendidas. En caso de mora, se aplicarán los intereses establecidos en el presente Acuerdo.

PARÁGRAFO 1°. Cuando se trate de espectáculos con una duración superior a un día, el pago de los impuestos deberá realizarse dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes a cada una de las presentaciones.

ARTÍCULO 260°. CAUCIÓN. La persona natural o jurídica organizadora del espectáculo, garantizará el pago de los impuestos mediante póliza de cumplimiento, cheque de gerencia o en efectivo, equivalente al treinta (30%) del valor bruto del aforo total de la taquilla del lugar donde se realiza el evento, lo anterior, para garantizar el pago de las obligaciones tributarias que se generen por ocasión de este.

Una vez realizada la caución, La Secretaría de Hacienda autorizará hasta un setenta por ciento 70% de boletería para la venta. La vigencia de la caución, cuando se constituya mediante póliza de cumplimiento, será desde el día anterior a la presentación del espectáculo y por quince (15) días calendario, contados a partir de la fecha de la presentación. Sin el otorgamiento de la caución, la Secretaría de Gobierno y convivencia ciudadana se abstendrá de autorizar el permiso correspondiente.

PARÁGRAFO. Cuando el organizador del evento sea una entidad descentralizada del Municipio de LA VIRGINIA se podrá sustituir la caución de que trata este artículo por un compromiso de pago suscrito por el Representante Legal de la entidad.

ARTÍCULO 261°: VENTA DE BOLETERÍA POR EL SISTEMA EN LÍNEA. La Secretaría de Hacienda, autorizará al empresario de un espectáculo público para que adopte la venta y distribución de boletería por el sistema en línea, previa revisión y aprobación del software por parte de la Secretaría de Planeación, Desarrollo Territorial y Tecnologías de la Información municipal, siempre y cuando cumpla las siguientes condiciones:

- a. El software debe permitir las consultas vía internet, para lo cual el empresario deberá suministrar a La Secretaría de Hacienda el usuario y la contraseña, los cuales deberán ser remitidos en sobre sellado y mediante correo certificado.
- b. El software debe permitir: -Consulta por pantalla y/o reporte del total de boletería vendida por localidad. -Consulta por pantalla y/o reporte del total de boletería de cortesía por localidad. -Consulta por pantalla y/o reporte del valor de la boletería vendida por localidad y total general. - Consulta por pantalla y/o reporte del total de la boletería reversada y anulada por localidad con fecha y hora
- c. El software debe permitir a la Secretaría de Hacienda Municipal, consultar permanentemente el movimiento de la boletería para la venta, de tal manera que la boletería anulada sea verificada por dicha dependencia.
- d. El empresario debe suministrar los manuales de usuario de las transacciones a las cuales tendrá acceso la Secretaría de Hacienda Municipal

PARÁGRAFO. La Secretaría de Planeación, Desarrollo Territorial y Tecnologías de la Información municipal del Municipio de LA VIRGINIA comunicará a La Secretaría de Hacienda cualquier cambio, actualización o mejora que se realice al software, previa validación a los nuevos ajustes asegurando que se encuentren de acuerdo con lo establecido en el presente artículo.

Así mismo, podrá programar periódicamente auditorías al software, con el fin de verificar la operación e integridad de los datos para asegurar el cumplimiento de las definiciones técnicas señaladas anteriormente. Las boletas que sean emitidas por el sistema en línea se consideran vendidas.

ARTÍCULO 262°. REQUISITOS PARA LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS QUE UTILICEN VENTA DE BOLETERÍA POR EL SISTEMA EN LÍNEA. Los responsables del impuesto de Espectáculos Públicos que hayan sido autorizados para la venta de boletería en línea podrán hacerlo siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

1. La empresa contratada por el empresario de un espectáculo público para la venta de boletería por el sistema en línea, deberá informar de esta situación a la Secretaría de Hacienda Municipal, aportando el número del código asignado al espectáculo público.
2. Una vez aprobado el aforo por la Secretaría de Gobierno y convivencia ciudadana, La Secretaría de Hacienda emitirá la resolución de precios y cortesías para que el empresario del evento garantice el pago del impuesto; una vez se envíe copia de la resolución de precios por correo

electrónico o cualquier otro medio a la empresa contratada para la venta de boletería en línea, se le informará que puede iniciar la venta del 50% de la boletería.

3. Cuando el empresario obtenga el permiso de la Secretaría de Gobierno y convivencia ciudadana, queda autorizada la venta del restante 50%, lo cual le será informado por la Secretaría de Hacienda Municipal.

4. En caso de que se requiera modificación de la resolución de precios esta deberá ser solicitada por lo menos con un día hábil de antelación a la realización del evento.

PARÁGRAFO. Si el empresario para la realización del evento utiliza estrategias de ventas como bonos u otras formas de ventas diferente a la boletería real y que no impliquen para La Secretaría de Hacienda venta de boletería, dichas modalidades deberán ser manejadas en el software con una transacción diferente, de tal manera que cuando La Secretaría de Hacienda consulte la venta no aparezcan como venta de boletería.

ARTÍCULO 263°. CONTENIDO DE LA BOLETERÍA. La boletería por el sistema en línea o tradicional (manual) deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

1. Nombre o razón social, cédula de ciudadanía o NIT del empresario responsable del espectáculo.
2. Numeración consecutiva por localidad.
3. Detalle del espectáculo que se presenta.
4. Las boletas de cortesía no deben tener valor y deben contener la leyenda "CORTESÍA" e indicar la localidad.
5. Las boletas de redención deben especificar la clase de redención de que se trata.
6. En las colillas de las boletas sistematizadas es necesario que aparezca el valor o cortesía, la localidad y el número de la boleta.
7. Deben ser impresas en papel de seguridad las boletas por el sistema de venta en línea y las demás con trama de seguridad, código de barras o cualquier otro sistema de seguridad aprobado por la Secretaría de Hacienda.
8. Cuando los eventos sean realizados en el estadio, y demás escenarios que cuenten con silletería, la boletería utilizada para las diferentes presentaciones deberá contener la localidad, fila, número de silla y el sector de acuerdo con la distribución del escenario.

ARTÍCULO 264°. INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL IMPUESTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS. Los responsables del impuesto de Espectáculos Públicos deberán informar a La Secretaría de Hacienda sobre la realización de eventos que generen el impuesto, con una antelación no inferior a quince días calendario de la fecha del espectáculo.

En el caso de espectáculos excluidos por ser de artes escénicas, el responsable deberá informar de esta condición al momento de presentar la solicitud de autorización, anexando los documentos que soporten dicha calidad conforme a la Ley 1493 de 2011.

La primera autoridad del Departamento de Risaralda estima que, con la expedición del articulado anteriormente mencionado, fue transgredido el artículo 137 del CPACA, toda vez que el Concejo Municipal de La Virginia, **en el artículo 250 del Acuerdo 018 de 2025**, fundamenta la creación del impuesto

de Espectáculos Públicos en varias disposiciones, **citando en primer lugar la Ley 12 de 1932**, ley que originalmente creó el impuesto a los espectáculos públicos que posteriormente fue cedido los municipios. Sin embargo, esta autorización legal ya no se encuentra vigente.

La Ley 1819 de 2016, en su artículo 375 dispuso la derogatoria del impuesto mencionado, por lo tanto, al basar la existencia de un tributo en una norma que ha sido explícitamente derogada por el legislador, el Concejo Municipal de La Virginia infringe directamente el principio de legalidad tributaria (Art. 338 C.P.), toda vez que carece de una ley preexistente que lo autorice.

En razón de lo anterior, será del caso traer a colación lo relacionado con la expedición de acuerdos con fundamento en normas derogadas expresamente y la reglamentación correspondiente al impuesto de Espectáculos Públicos.

3.2.1.1. Expedición de Acuerdos con fundamento en normas derogadas expresamente.

En lo atinente a los tipos de derogaciones, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹¹, efectuó el siguiente análisis:

«[...] En el Título Preliminar, Capítulo VI del Código Civil, se determinaron los tipos o clases de derogación de las leyes, en los siguientes términos: **“ARTÍCULO 71. CLASES DE DEROGACION. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.**

“Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

“La derogación de una ley puede ser total o parcial.

“ARTÍCULO 72. ALCANCE DE LA DEROGACION TACITA. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.”

“Por su parte, el artículo 3º de la ley 153 de 1887 determinó:

“ARTÍCULO 3. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

“En ese orden de ideas, existen legalmente dos tipos de derogación de las leyes en Colombia: la primera, la expresa, que consiste en la manifestación inequívoca de la voluntad del legislador por dejar sin vigencia una norma anterior de la misma jerarquía de la nueva disposición, sin importar que el precepto derogado ostentara la condición de ser especial o general frente a la nueva ley; la segunda,

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de unificación del 13 de febrero de 2014, proferido dentro del proceso radicado bajo el No. 48521, CP: Enrique Gil Botero.

la tácita, se genera por una regulación contenida en la nueva norma que pugna y no puede articularse o conciliarse con la ley anterior, circunstancia por la que, en este caso específico, la ley posterior prima sobre la anterior. En otros términos, **mientras que en la derogación expresa poco importa el contenido de la nueva regulación (ley nueva)**, en la tácita la pérdida de vigencia de la ley anterior se pierde porque en la nueva existe una regulación de la materia (*ratione materiae*) opuesta y, por lo tanto, prevalente sobre la antigua.

"La jurisprudencia constitucional, a partir de la lectura del artículo 3º de la ley 153 de 1887, ha precisado que existe una tercera categoría de derogación denominada "integral", la cual ha expuesto en los siguientes términos:

"3.3.1.1. La jurisprudencia ha precisado que la derogatoria de una ley conlleva la cesación de sus efectos jurídicos, lo cual ocurre en al menos tres casos: (i) **cuando una 'nueva ley suprime formal y específicamente la anterior' [derogatoria explícita]**; (ii) **'cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua' [derogatoria implícita]**, y (iii) **'cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva' [derogatoria por regulación integral]."**¹² (Cursivas del original – negrillas adicionales).

"El primer pronunciamiento del tribunal constitucional sobre la derogación integral se encuentra contenido en la sentencia C-634 de 1996, oportunidad en la que se puntualizó:

"Las leyes solamente pueden derogarse por otras de igual o superior jerarquía, verbigracia, una ley ordinaria puede ser derogada por otra ley ordinaria o por una norma constitucional, pero en forma alguna por un decreto reglamentario. **La derogatoria puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia**, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda, **cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua**, y la tercera, cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva."¹³ (Se destaca).

"La derogatoria orgánica o integral surge al igual que la tácita por una incompatibilidad (ratione materiae), sólo que en el caso de la primera, la regulación nueva es integral o total en relación con el asunto legislado. Ejemplo de la derogación integral u orgánica fue en su momento la expedición y promulgación de la ley 80 de 1993, ya que como se lee claramente en los antecedentes de la misma, la finalidad *prima facie* fue recoger todos los estatutos nacionales y territoriales de contratación pública y, por lo tanto, proferir una norma integral sobre la materia; no obstante lo anterior, con posterioridad ese objetivo se modificó porque se fueron creando regímenes especiales de contratación administrativa exceptuados del estatuto general.

"Por lo tanto, algunos autores sostienen que la derogatoria o derogación orgánica no es nada distinto a la tácita sólo que opera cuando una ley regula de manera total o completa una materia que antes estaba contenida

¹² Corte Constitucional, sentencia C-931 de 2009, MP María Victoria Calle Correa.

¹³ MP: Fabio Morón Díaz. La Corte Constitucional se ha referido a la materia en las siguientes sentencias: C-895 de 2001, MP: Clara Inés Vargas Hernández, C-836 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, C-823 de 2006, MP: Jaime Córdoba Triviño, C-397 de 2007, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, C-640 de 2009, MP: Luis Ernesto Vargas Silva. De igual forma se pueden consultar las sentencias: C-634 de 1996, C-443 de 1997, C-896 de 2001, C-1190 de 2001, C-1289 de 2001, C-419 de 2002, C-1006 de 2003, C-159 de 2004, C-857 de 2005, C-823 de 2006, y C-215 de 2007, A-089 de 2008.

en una o varias disposiciones precedentes" [...]». (Negritas fuera del texto original)

Ahora bien, los actos administrativos que se fundamenten en una norma derogada, al momento de su expedición quedan viciados por infracción de las normas en debieron fundarse, de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Cpaca. En este sentido, lo ha referido el Tribunal Máximo de lo Contencioso Administrativo, así:

«[...] 3. La nulidad del acto administrativo derivada de la infracción de las normas en que ha debido fundarse.

El artículo 84 del C.C.A. consagra, entre otras causales de nulidad, la derivada de la infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo o mejor, la nulidad por violación de una norma superior, como se conoce genéricamente a esta causal.

Precisamente, la causal se configura por la no adecuación del acto administrativo a normas superiores a las que debía respeto y acatamiento en la medida que éstas le imponen al acto su objeto y finalidad.

Así las cosas, la doctrina ha planteado diferentes hipótesis de violación de la Ley que operativamente podemos agrupar de la siguiente manera: (i) Violación de la Ley, (ii) Violación de los procedimientos y formalidades contenidas en la Ley, (iii) Violación de competencias, y (iv) Violación por error de hecho o derecho.

La primera de estas se presenta cuando la autoridad administrativa se aparta en todo o en parte de la norma superior que rige el acto. Esta situación se hace evidente y palpable ante el mero estudio comparativo. Sucede este tipo de violación por exceso o no aplicación de los preceptos superiores.

En lo que respecta a la violación de los procedimientos y formalidades contenidos en la Ley, al expedirse el acto, el funcionario violenta los cauces previamente señalados e incumple con otras formas establecidas en las normas superiores a las que debe obediencia.

De igual manera, en lo que tiene que ver con la violación de las competencias, los funcionarios deben realizar lo que expresamente le es indicado por las normas superiores a las que se encuentran sujetos; violación que puede ocurrir por acción o por omisión, ante el desconocimiento de las normas reguladoras de competencia.

Finalmente, **la violación por error de hecho o derecho se presenta cuando el funcionario, realiza una interpretación errada de los hechos que fundamentan su actuación o de las normas legales respecto de su existencia, alcance y aplicabilidad.** El concepto de violación de la Ley constituye un término genérico, que nos conduce a indicar todas aquellas situaciones diferentes a las que legal o doctrinariamente tengan caracterización propia, y que están concretamente contenidas en Actos Administrativos contrarios a normas jurídicas de naturaleza superior9 [...]». (Negritas fuera del texto).

3.2.1.2. Las normas en que se sustenta el título IX (artículos 250 a 264) del Acuerdo 018 de 2025, acusado, corresponden a:

- Artículo 7 de la Ley 12 de 1932:

«[...] Artículo 7°. Con el objeto de atender al servicio de los bonos del empréstito patriótico que emita el Gobierno establécense los siguientes gravámenes:

1. Un impuesto del diez por ciento (10 por 100) sobre el valor de cada boleta de entrada personal a espectáculos públicos de cualquier clase, y por cada boleta o tiquete de apuestas en toda clase de juegos permitidos, o de cualquier otro sistema de repartición de sorteos.

[...]

Estos gravámenes desaparecerán tan pronto como se haya amortizado el empréstito [...]

Se resalta que este impuesto fue creado de manera temporal y extraordinario; y mediante el artículo 12 de la Ley 69 de 1946 quedó reestablecido y, por ende, pasó a tener el carácter de permanente.

- Artículo 223 del Decreto 1333 de 1986:

«[...] Es propiedad exclusiva de los Municipios y del Distrito Especial de Bogotá el impuesto denominado "espectáculos públicos", establecido por el artículo 7°. de la Ley 12 de 1932 y demás disposiciones complementarias. [...]

Por último, el impuesto denominado espectáculos públicos creado temporalmente por el numeral 1 del artículo 7 de la Ley 12 de 1932 y **permanentemente por el artículo 12 de la Ley 69 de 1946**, fue derogado de manera expresa por el ordinal 11 de la Ley 1819 de 2016.

- Artículo 77 de la Ley 181 de 1995

«[...] ARTÍCULO 77. IMPUESTO A ESPECTÁCULOS PÚBLICOS. El impuesto a los espectáculos públicos a que se refieren la Ley 47 de 1968 y la Ley 30 de 1971, será el 10% del valor de la correspondiente entrada al espectáculo, excluidos los demás impuestos indirectos que hagan parte de dicho valor. La persona natural o jurídica responsable del espectáculo será responsable del pago de dicho impuesto. La autoridad municipal o distrital que otorgue el permiso para la realización del espectáculo deberá exigir previamente el importe efectivo del impuesto o la garantía bancaria o de seguros correspondiente, la cual será exigible dentro de las 24 horas siguientes a la realización del espectáculo. El valor efectivo del impuesto será invertido por el municipio o distrito de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la presente Ley [...]

Es de resaltar que este impuesto inicialmente fue creado mediante la Ley 1 de 1967 (por la cual se provee a la reconstrucción de las zonas devastadas por el incendio de Quibdó, y la ayuda a los damnificados por este mismo suceso), cuyo artículo 8 creó el tributo así: «[...] Con destino exclusivo a la reconstrucción de la ciudad de Quibdó, establécese en todo el país por el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la fecha que el Gobierno señale, una cuota de recargo "Pro-ciudad Quibdó", del 10% sobre el valor de cada boleta personal de entrada a espectáculos públicos de cualquier clase. Su producido será consignado en la Tesorería General de la República, a órdenes del "Comité' de coordinación ciudadana" [...]».

Luego, por medio de la Ley 49 de 1967 (por la cual la Nación coopera a la celebración de los VI Juegos Deportivos Panamericanos), en el artículo 5 permitió el cobro del recargo del 10% sobre el valor de cada boleta de entrada a los espectáculos públicos establecido en la norma citada en el párrafo anterior, en el territorio del Valle del Cauca, durante los años de 1968 a 1972, para la preparación de los deportistas y realización de los VI Juegos Panamericanos; posteriormente, el artículo 4 de la Ley 47 de 1968 (por la cual la Nación coopera a la celebración de los IX Juegos Nacionales, se dan facultades extraordinarias al Presidente de la República), dicho impuesto se hizo extensivo a todo el territorio nacional, y se indicó que el producido del mismo debe ser destinado en el Distrito Especial, los Departamentos, Intendencias y Comisarías, exclusivamente al fomento del deporte, a la preparación de los deportistas, a la construcción de instalaciones deportivas y adquisición de equipos e implementos, en la proporción que se recaudare en cada una de las secciones del país enunciadas.

Asimismo, la Ley 30 de 1971 (por la cual la Nación contribuye a la realización de los primeros juegos deportivos de los Territorios Nacionales y de los X y XI juegos deportivos nacionales, y se dictan medidas relacionadas con el fomento del deporte y la cultura), permite en el artículo 9 el cobro indefinido de dicho impuesto con posterioridad al 31 de diciembre de 1972.

Finalmente, el artículo 77 de la Ley 181 de 1995 fue declarado exequible mediante la sentencia C-495 de 1998, con los siguientes argumentos:

«[...] Es de anotar que se trata de un tributo de carácter nacional, con incidencia y aplicación en el orden territorial y al cual se le asigna una destinación específica.

Tratándose de un impuesto nacional bien podía la ley establecer su utilización en los propósitos indicados, en virtud de que se propone el desarrollo de una política general del Estado que persigue la satisfacción de un interés público igualmente general [...]»

El artículo 36 de la Ley 1493 de 2011 detalla que los espectáculos públicos de las artes escénicas se entenderán como actividades no sujetas del impuesto de azar y espectáculos, el impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos del Distrito Capital y el impuesto de espectáculos públicos con destino al deporte; consecuentemente, el artículo 37 derogó el impuesto a los espectáculos públicos que trata el numeral 1 del artículo 7 de la Ley 12 de 1932, el literal a) del artículo 3 de la Ley 33 de 1968, el impuesto al deporte que trata el artículo 77 de la Ley 181 de 1995 y el artículo 2 de la Ley 30 de 1971, respecto a los espectáculos públicos de las artes escénicas.

- Artículos 133 y 134 de la Ley 2106 de 2019

«[...] ARTÍCULO 133. REALIZACIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS DE LAS ARTES ESCÉNICAS EN ESTADIOS Y ESCENARIOS DEPORTIVOS. El artículo 15 de la Ley 1493 de 2011 quedará así:

“Artículo 15. Realización de espectáculos públicos de las artes escénicas en estadios y escenarios deportivos. Las autoridades municipales y distritales facilitarán las condiciones para la realización de espectáculos públicos de las artes escénicas en los estadios y escenarios deportivos de su respectiva jurisdicción. En todo caso se deberán adoptar los planes de contingencia y demás medidas de protección que eviten el deterioro de dichos lugares. Los empresarios o realizadores de los espectáculos públicos se comprometerán a constituir las pólizas de seguros que amparen los riesgos por daños que se llegasen a causar y a entregar las instalaciones en las mismas condiciones en que las recibieron.

El préstamo de escenarios deportivos para la realización de espectáculos públicos de las artes escénicas no interferirá con la programación de las actividades deportivas que se tengan previstas en dichos escenarios. Las condiciones del número de eventos y la duración de los mismos serán definidas por la autoridad local que administra el escenario”.http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2106_2019_pr003.html

ARTÍCULO 134. FUNCIONAMIENTO DE ESPACIOS CULTURALES PARA ESPECTÁCULOS PÚBLICOS DE LAS ARTES ESCÉNICAS. El artículo 16 de la Ley 1493 de 2011 quedará así:

“Artículo 16. Funcionamiento de espacios culturales para espectáculos públicos de las artes escénicas. Para la realización de espectáculos públicos de las artes escénicas en los espacios culturales dedicados a la presentación y circulación de este tipo de eventos, se deberán cumplir los siguientes requisitos, sin que sea necesario un permiso individualizado por cada espectáculo, función o temporada [...]»

De lo descrito, se puede deducir que el Concejo Municipal de La Virginia fijó un impuesto de espectáculos públicos fundamentado en dos tipos de gravámenes distintos, los cuales, si bien contienen el mismo hecho generador, son diferentes por el carácter que le dio la norma, por la destinación otorgada, por la autorización de regularlo y su vigencia, en tanto **el impuesto de espectáculos públicos** creado temporalmente por el numeral 1 del artículo 7° de la Ley 12 de 1932 y permanentemente por el artículo 12 de la Ley 69 de 1946 fue entregado a los municipios y al distrito especial con la facultad legal de organizar y asumir la administración y recaudo de los mismos, con las tarifas y sobre las bases normativas referidas en las mismas leyes, pero **actualmente derogado expresamente** por el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016 “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”; y el impuesto de espectáculos públicos con destino al deporte, es un tributo de carácter nacional, con incidencia y aplicación en el orden territorial, respecto del cual están facultados los municipios únicamente para recaudarlo con una destinación específica, que no para regularlo.

En consecuencia, se encuentra establecido que los artículos 250 a 264 del acto administrativo general atacado infringen normas en que debía fundamentarse, toda vez que contemplaron el hecho generador de dos impuestos distintos y mezclaron normativas derogadas y vigentes, crearon un impuesto no autorizado por la ley, se fijaron presupuestos y condiciones no previstos en la norma y se estableció una tarifa superior a la establecida en la norma hoy vigente. En tal virtud, **se declarará la invalidez** de dichos apartes normativos.

3.2.2. Intereses del porcentaje ambiental (artículos 82 y 83).

Las **NORMAS ACUSADAS** hacen referencia a lo siguiente:

“ARTÍCULO 82°. INTERESES. Los intereses **por mora en el pago del impuesto predial unificado y del porcentaje ambiental** incorporado en la tarifa serán de propiedad del Municipio de LA VIRGINIA, conforme a su calidad de sujeto activo.

ARTÍCULO 83°. TITULARIDAD DE LOS INTERESES POR CONCEPTO AMBIENTAL. Los intereses moratorios generados por conceptos ambientales se distribuirán conforme al período y a la figura aplicable, así: Los intereses moratorios que se generen sobre el Impuesto Predial Unificado, incluyendo el porcentaje ambiental adoptado conforme al artículo 44 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 10 del Decreto 141 de 2011, serán de propiedad del Municipio de LA VIRGINIA, por ser el sujeto activo del tributo y responsable del recaudo”.

En lo relacionado con este cargo, la autoridad departamental invoca como **NORMAS VIOLADAS**, los siguientes artículos:

Artículo 317 de la Constitución Política:

“ARTÍCULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Artículos 44 y 46 de la Ley 99 de 1993.

“ARTÍCULO 44. Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. (Modificado por el art. 10, Decreto 141 de 2011). Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente Ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales **por concepto de dichos porcentajes ambientales** y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.

PARÁGRAFO 1. Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente Ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991.

PARÁGRAFO 2. (Modificado por art. 110 de la Ley 1151 de 2007) El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

(...)

ARTÍCULO 46. Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales. Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

1. El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente Ley.
2. Los recursos que le transfieren las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales.
3. El porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables, provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
4. Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto Ley 2811 de 1974, en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley;
5. Los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales.
6. Un porcentaje hasta del 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor.
7. El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política. Estos valores corresponderán a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones.
8. El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental. Ver el Concepto de la Sec. General 024 de 2007
9. Los recursos que se apropien para serles transferidos en el presupuesto nacional.
10. Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes

muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título.

11. Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, de acuerdo a la escala tarifaria que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.

PARÁGRAFO. Los recursos y rentas previstos en este artículo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental en aquellas regiones del país donde no se hayan organizado corporaciones autónomas regionales, hasta el momento en que éstas se creen. Estas rentas deberán asignarse a programas y proyectos que se ejecuten en las regiones respectivas.

En cuanto al **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**, considera la autoridad demandante que, **al declarar que los intereses moratorios son de su "propiedad exclusiva"**, el Concejo Municipal de La Virginia desconoce la titularidad de la renta y **se apropia de unos recursos que legalmente no le pertenecen**, con lo cual viola directamente el marco normativo que rige el porcentaje ambiental.

Explica el ejecutivo departamental que los artículos 82 y 83 son ilegales porque confunden la base de cálculo del porcentaje ambiental (un ingreso tributario) con los intereses de mora (un ingreso no tributario), distinción que se fundamenta en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996, el cual clasifica las tasas y las multas como ingresos no tributarios.

3.2.2.1 Marco normativo y jurisprudencial del recurso de destinación ambiental con base en el Impuesto Predial.

Para resolver lo anterior, contextualiza la Sala que la **constitución política** en su **artículo 317**, ya transcrito como norma que se invoca violada, prevé la destinación de un **porcentaje de los tributos sobre la propiedad inmueble**, en favor de la **conservación del ambiente**, al señalar en lo pertinente:

***"ARTÍCULO 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*

*La ley destinará un **porcentaje** de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y **conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables**, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción".*

De este modo, el fundamento constitucional del impuesto predial como uno de los tributos sobre la propiedad de bienes inmuebles, al tiempo que consagra en

el artículo 317 transcrito, que “solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble” -en el marco de los principios ya estudiados conforme los artículos 338 y 287 superiores, sobre reserva de ley en materia tributaria para la creación *ex novo* de los gravámenes o cargas fiscales, con autonomía territorial impositiva derivada de la ley, **como fue interpretada esta atribución exclusiva de los municipios en la sentencia C-517 de 2007-**, a renglón seguido dispone que “La ley destinará un porcentaje de estos tributos (...) a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables” -la Sentencia C-292 de 2015 “legitimó el recaudo existente a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, con lo cual por el Estatuto Superior hay expresa autorización (317) para que se cobre el tributo en cuestión” (demanda contra el artículo 44 de la Ley 99 de 1993)-.

En desarrollo del mandato constitucional previsto en el inciso segundo del comentado artículo 317 de la Constitución Política, fue expedida la Ley 99 de 1993, cuyo artículo 44 creó el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, el cual se calcula sobre el total del recaudo por concepto del impuesto predial, porcentaje que le corresponde fijar a los respectivos concejos municipales o distritales, y que no puede ser inferior al 15% ni superior al 25.9% del total del recaudo del impuesto predial. El inciso 5 del artículo 44 *ibidem* señala la obligación por parte de los municipios y distritos de transferir el valor del porcentaje ambiental por trimestres.

Acorde con lo anterior, el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme el artículo 46 de la Ley 99, está constituido por las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional frente al artículo 44 de la misma ley, y señaló que «**el porcentaje no «pertenece» al Municipio, sino que es el Municipio quien lo recauda y lo transfiere, siendo parte «de las rentas de las Corporaciones autónomas regionales» como lo dice el título VII de la Ley 99 de 1993, en el encabezamiento respectivo**»¹⁴.

En relación con la causación de intereses moratorios, el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 (“*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”), que compiló el Decreto 1339 de 1994 (“*por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de*

¹⁴ Sentencia C-013 de 1994

lo previsto en artículo 44 de la ley 99 de 1993”) reguló el término dentro del cual los municipios y distritos deben transferir a la corporación respectiva el porcentaje ambiental.

Al respecto de dicha transferencia, el artículo 2.2.9.1.1.3 señala que «los municipios y distritos a través de sus respectivos tesoreros o del funcionario que haga sus veces, deberán, al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre».

Sobre esta última norma y, aunque no es cargo de invalidez, señala la Sala que la transferencia extemporánea del porcentaje ambiental (a partir de los 10 días hábiles siguientes a cada trimestre) por parte de los municipios o distritos causa en favor de las Corporaciones Autónomas Regionales los intereses moratorios establecidos en el Código Civil, de conformidad con el artículo 2.2.9.1.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

El **Decreto 1339 del 27 de junio de 1994**, “por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en artículo 44 de la Ley 99 de 1993”, señala las siguientes **modalidades para fijar el recurso con destino a la protección del medio ambiente**:

“ARTÍCULO 1o. PORCENTAJE DEL IMPUESTO PREDIAL. Los concejos municipales y distritales deberán destinar anualmente a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible del territorio de su jurisdicción, para la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, el porcentaje ambiental del impuesto predial de que trata el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, que se podrá fijar de cualesquiera de las dos formas que se establecen a continuación:

1. Como sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial y, como tal, cobrada a cada responsable del mismo, discriminada en los respectivos documentos de pago.

2. Como porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9% de tal recaudo.

ARTÍCULO 2o. SOBRETASA. En el evento de optar el respectivo Consejo municipal o distrital por el establecimiento de una sobretasa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, los recaudos correspondientes efectuados por los tesoreros municipales y distritales se mantendrán en cuenta separada y los saldos

respectivos serán girados trimestralmente a tales Corporaciones, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada período.

Los tesoros distritales y municipales no podrán otorgar paz y salvos a quienes no hayan cancelado la totalidad del impuesto predial y la sobretasa.

Los intereses que se causen por mora en el pago del impuesto predial se causarán en el mismo porcentaje por la mora en el pago de la sobretasa y serán transferidos a las Corporaciones, en los mismos términos y períodos señalados anteriormente.

ARTÍCULO 3o. PORCENTAJE DEL TOTAL DEL RECAUDO. En el caso de optar el respectivo Concejo municipal o distrital por el establecimiento de un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, deberán destinar entre el 15% y el 25.9% de éste para las Corporaciones con jurisdicción en su territorio.

En este evento, los municipios y distritos a través de sus respectivos tesoreros o del funcionario que haga sus veces, deberán, al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre.

PARÁGRAFO. De manera excepcional, previo concepto del Ministerio del Medio Ambiente y teniendo en cuenta condiciones especiales de los municipios, calificadas por el CONPES, los municipios podrán realizar los giros a las Corporaciones del porcentaje a que se refiere el presente artículo anualmente, a más tardar el 30 de marzo del año siguiente a la respectiva vigencia fiscal.

ARTÍCULO 4o. ADOPCIÓN POR LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS. Los alcaldes municipales o distritales deberán presentar oportuna y anualmente a consideración de sus respectivos Consejos, el proyecto de acuerdo en el cual se establece el porcentaje ambiental del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, con la determinación de su cuantía y forma en cualquiera de las modalidades a que se refiere el artículo 1o.

ARTÍCULO 5o. INTERESES MORATORIOS. A partir de la vigencia del presente Decreto, la no transferencia oportuna de la sobretasa o del porcentaje ambiental en cualesquiera de sus modalidades, por parte de los municipios y distritos a través de sus tesoreros o quienes hagan sus veces, causa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible los intereses moratorios establecidos en el Código Civil".

Para esta Sala de Decisión es clara la diferencia entre los intereses que se causan por mora en el pago del impuesto predial (por parte de los contribuyentes morosos) y los intereses moratorios que se causan en razón de la no transferencia oportuna de la tasa ambiental (por parte de los municipios). Distinción a partir de la cual esta Magistratura hace una primera precisión, en el sentido que **los cargos de invalidez no se dirigen a que el acuerdo municipal acusado considere de propiedad del municipio los intereses moratorios en que incurra el ente territorial por transferencia tardía del**

recurso ambiental con *destinación* a la corporación autónoma regional respectiva, lo que sin duda genera intereses moratorios en favor de la corporación ambiental, por cuanto, una vez recaudado el impuesto predial y vencido el término legal para efectuar la transferencia, la mora del municipio en este traslado de tales recursos, genera intereses en favor del *destinatario* de los mismo, que son las Corporaciones Autónomas Regionales.

Y la segunda precisión que hace la Sala para efectos de estudiar el cargo de invalidez propuesto, es que los recursos con *destinación ambiental* derivados del impuesto predial, dirigidos a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible del territorio de la jurisdicción correspondiente, pueden ser concebidos por las municipalidades en alguna de las **dos modalidades** previstas en el **Decreto 1339 de 1994**, así: "1. Como sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial" y "2. Como porcentaje del total del recaudo por concepto del **impuesto predial**, que no podrá ser inferior al 15 % ni superior al 25.99% de tal recaudo".

Para el presente caso, en el acuerdo municipal enjuiciado, el municipio de La Virginia optó por fijar un **porcentaje del total del recaudo** por concepto del **impuesto predial**, el cual estableció en un 15%, en los artículos 71 a 78 del acuerdo Acuerdo No. 18 del 2 de diciembre de 2025 «*Por medio del cual se adopta el nuevo estatuto tributario del municipio de la Virginia Risaralda, y se estructuran medidas de facilitación tributaria, simplificación y equidad*».

Ahora, el debate planteado en el *sub examine* en este tema del **porcentaje ambiental** optado por el Municipio de La Virginia, conforme los argumentos de invalidez que invoca el ejecutivo departamental, se centra en que en el acuerdo enjuiciado se dispuso que los intereses moratorios del porcentaje ambiental son de propiedad del municipio de La Virginia (art. 82), y que también le pertenecen los intereses moratorios que se generen sobre el Impuesto Predial Unificado, **incluido el porcentaje ambiental** (art 83 denominado "TITULARIDAD DE LOS INTERESES POR CONCEPTO AMBIENTAL"), como lo expresa el escrito de demanda en el concepto de violación, en el sentido que, al declarar que los intereses moratorios son de "propiedad exclusiva" del municipio, el Concejo Municipal de La Virginia desconoce la titularidad de la renta, se apropia de unos recursos que legalmente no le pertenecen y confunde la base de cálculo del

porcentaje ambiental (un ingreso tributario) con los intereses de mora (un ingreso no tributario).

Conforme al contexto que antecede, se aplica esta Colegiatura Judicial al análisis de las dos disposiciones del acuerdo municipal que se acusan de invalidez.

3.2.2.2 Artículo 82 del Acuerdo No. 18 de 2025 del Concejo Municipal de La Virginia.

Anuncia esta Corporación Judicial que, bajo la opción o modalidad de porcentaje ambiental, **los intereses moratorios causados por el pago tardío del impuesto predial, no hacen parte de la base gravable a la cual se aplica el porcentaje ambiental**, conforme lo ha señalado la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, en sentencias del 28 de octubre de 2015, 19 de agosto de 2021, 6 de octubre de 2022 y 11 de octubre de 2023, así:

En sentencia del 28 de octubre de 2015¹⁵, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hizo la distinción en cuanto a la titularidad de los intereses moratorios en cada una de las modalidades del recurso ambiental, así:

“Las normas citadas reiteran lo dicho en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993. Respecto de la sobretasa, que se calcula sobre la misma base que se tiene en cuenta para tasar el impuesto predial, esto es, sobre el avalúo de los bienes. Y como está previsto que la sobretasa se recaude de manera conjunta con el impuesto predial, el artículo 2 del Decreto 1339 de 1994 dispone que si el contribuyente incumple el pago de la sobretasa incurre en mora en las mismas condiciones en que se incurre por la mora en el pago del impuesto predial. Es por esto que la norma exige que los intereses por mora causados por el pago inoportuno de la sobretasa se giren a la correspondiente corporación autónoma.

*En el caso del “**porcentaje del total de recaudo del impuesto predial**”, se reitera que se calcula a la tarifa prevista en el respectivo acuerdo municipal sobre el total recaudado por concepto de impuesto predial. Debe entenderse que **ese recaudo no incluye los intereses de mora** ni a las sanciones por cuanto **estos rubros no corresponden al concepto de ingresos tributarios**, como lo precisó el quo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto 016 del 3 de noviembre de 2003, al aclarar, con fundamento en el artículo 27 del Decreto 111 de 19964, que **los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios** (subraya fuera de texto). (...) Lo anterior por cuanto, los intereses de mora tienen **naturaleza punitiva y resarcitoria** pues su objeto es **indemnizar** el perjuicio causado por la mora en el pago de la obligación crediticia, en este caso, del impuesto. (...) De manera*

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 28 de octubre de 2015, exp. 20345, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación: 08001-23-33-000-2020-00649-01 (26842) Demandante: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

que, legal y contablemente está previsto que el porcentaje ambiental se calcule sobre lo que se recaude por impuesto predial en las condiciones anteriormente anotadas, sin que sea pertinente incluir en esa base de cálculo los ingresos no tributarios correspondientes a sanciones e intereses moratorios. (subraya fuera de texto)".

El criterio anterior, fue reiterado por el H. Consejo de Estado, en sentencia del 19 de agosto de 2021¹⁶, en la cual señaló que "el porcentaje ambiental (...) debía calcularse sobre la base del impuesto predial, y que el acto administrativo demandado (expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca) es ilegal en la medida en que exige el cobro del porcentaje ambiental sobre la base de las sanciones e intereses moratorios recaudados con el impuesto predial.

Igualmente, en sentencia del 6 de octubre de 2022¹⁷ el órgano de cierre de esta jurisdicción explicó:

"Porcentaje ambiental del impuesto predial.

La entidad demanda en su recurso de apelación citó el artículo 44 de la Ley 99 de 1994 para señalar que el total del recaudo que corresponde a la base para calcular el porcentaje ambiental debe incluir las sanciones e intereses, por lo que el a quo con su decisión restringió el alcance de la norma y contrarió las normas de interpretación del Código Civil. Respecto del porcentaje ambiental del impuesto predial el artículo 317 de la Constitución Política dispone que solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble y que un porcentaje de estos tributos se destinarán a las entidades encargadas de la conservación del medio ambiente en su jurisdicción. En desarrollo de lo anterior, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 dispuso lo siguiente (...)

Este artículo fue reglamentado por el artículo 1.º del Decreto 1339 de 1994 que autorizó a los concejos municipales y distritales para adoptar el porcentaje ambiental del impuesto predial: i) como sobretasa liquidada sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial o, ii) como porcentaje del total del recaudo del impuesto predial no inferior al 15% de este recaudo. De acuerdo con la potestad allí otorgada, mediante el Acuerdo 14 de 1996 el Concejo Distrital de Bogotá, adoptó la segunda opción y destinó el 15% del total de lo recaudado por concepto de impuesto predial a las autoridades ambientales de la región. En la sentencia proferida el 8 de octubre del 2015 dentro del expediente 2034512, con partes idénticas a las del presente asunto se abordó el debate sobre el alcance de la expresión "sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial" contenida en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de agosto de 2021, C.P. Julio Roberto Pizza Rodríguez. Radicación: 25000-23-37-000-2014-01163-03 (25303) Demandante: Secretaría de Hacienda de Bogotá Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Tema: Porcentaje ambiental sobre el impuesto predial del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 (vigencia 2013). Base de liquidación.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de octubre de 2022, C.P. Milton Chaves García. Radicación: 25000-23-37-000-2013-01207-01 (26514) Demandante: Distrito Capital - Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Impuestos. Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR Temas: Impuesto Predial - 2010 y 2011. Porcentaje ambiental Ley 99 de 1993. Base gravable - **Exclusión de sanciones e intereses.**

(...)

*En ese orden de ideas, en relación con la transferencia del **porcentaje ambiental** a favor de las corporaciones autónomas regionales, con base en el precedente de la Sección citado, **no debe incluirse en la base de su liquidación las sanciones y los intereses de mora recaudados por concepto del impuesto predial al tratarse de ingresos no tributarios**. Por lo anterior, en el presente asunto la Sala concluye que la Corporación Autónoma de Cundinamarca debió liquidar el porcentaje ambiental para las vigencias fiscales 2010 y 2011 sobre la base del recaudo que por impuesto predial obtuvo el Distrito, como lo hizo la entidad demandante el 10 de octubre del 2012, según lo hace constar la CAR de Cundinamarca en la Resolución nro. 0277 del 25 de febrero del 201313, de suerte que la mencionada resolución se torna ilegal por cuanto con ella se exigió al Distrito Demandante el cobro del porcentaje ambiental sobre la base de las sanciones e intereses moratorios recaudados con el impuesto predial. Asimismo, no le asiste razón a la entidad demandada pues se tiene que tanto el Distrito Capital y el a quo interpretaron la norma conforme a su literalidad y sentido natural.14 No prospera el cargo de apelación”.*

En la sentencia del 11 de octubre de 2023¹⁸, el H. Consejo de Estado insistió en que el cálculo del porcentaje ambiental, no incluye los intereses moratorios que pagó el contribuyente por no pagar en término el impuesto predial:

*“En relación con el monto que los municipios deben transferir a las corporaciones autónomas regionales, la providencia reiterada destacó que éste se calcula como un **porcentaje del total recaudado por el impuesto predial**. En este contexto, esta Sección¹⁹ estableció que **el recaudo del porcentaje ambiental no abarca los intereses de mora ni las sanciones, ya que estos elementos no se enmarcan en el concepto de ingresos tributarios**”.*

Conforme el fundamento establecido en las disposiciones constitucionales y de orden legal que han quedado analizadas y, a tono con la orientación jurisprudencial que antecede en relación con el “**porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales**” en la modalidad de **porcentaje del total recaudado por el impuesto predial**, bajo la cual la base gravable solo está integrada por el ingreso que perciba el municipio por concepto del tributo -impuesto predial-, que no por el ingreso que obtenga el municipio a título de intereses moratorios causados por el pago tardío del impuesto predial por parte de los propietarios de inmuebles, resulta forzoso concluir que **los intereses moratorios de impuesto predial, son de propiedad de los municipios** y, en consecuencia:

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de octubre de 202e, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. Radicación: 08001-23-33-000-2020-00649-01 (26842) Demandante: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Demandado: Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA. Tema Reiteración jurisprudencial. Porcentaje ambiental. Intereses moratorios.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 28 de octubre de 2015, exp. 20345, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicado: 08001-23-33-000-2020-00649-01 (26842) Demandante: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

La disposición acusada, contenida en el artículo 82 del Acuerdo Municipal No. 18 del 2 de diciembre de 2025, **no está incurso en la causal de invalidez** planteada por el señor Gobernador del Departamento de Risaralda, toda vez que cuando dicho acuerdo señaló que *“los intereses por mora (...) del porcentaje ambiental (...) serán de propiedad del Municipio de La Virginia”*, por modo alguno el municipio se está apropiando de recursos *tributarios* destinados a la protección y manejo del ambiente, como lo señala la demanda, en cuanto los intereses moratorios que el ente municipal recibe de los contribuyentes del impuesto predial **no son rubros que correspondan al concepto de ingresos tributarios**, sino que tienen un carácter resarcitorio por la falta de cumplimiento oportuno de la obligación de la cual el municipio es acreedor como dueño de la renta de impuesto predial. Ante lo cual el porcentaje ambiental se calcula únicamente sobre el ingreso de carácter tributario, que es el recaudo por concepto de impuesto predial, sin incluir en la base gravable los intereses moratorios, que no son ingresos tributarios.

En tal virtud, **no tiene vocación de prosperidad el cargo de invalidez referente al artículo 82** demandado.

3.2.2.3 Artículo 83 del Acuerdo No. 18 de 2025 del Concejo Municipal de La Virginia.

Y, en cuanto al **artículo 83** que contempla la “TITULARIDAD” por parte del municipio de La Virginia respecto los “INTERESES POR CONCEPTO AMBIENTAL”, “intereses moratorios generados por conceptos ambientales”, “intereses moratorios que se generen sobre el Impuesto Predial Unificado incluyendo el porcentaje ambiental”, anticipa el Tribunal que **declarará la invalidez** de esta disposición local, en cuanto **involucra intereses moratorios causados por conceptos ambientales**, para lo cual el Tribunal se referirá al contenido normativo que se desprende del artículo acusado, así:

Al consagrar la “TITULARIDAD DE LOS INTERESES POR CONCEPTO AMBIENTAL”, el artículo 83 en comento señala que “los intereses moratorios generados por conceptos ambientales se distribuirán” de forma que “los intereses moratorios que se generen sobre el Impuesto Predial Unificado (...) serán de propiedad del municipio de La Virginia”; la disposición así extraída del artículo acusado sería acorde con el contexto normativo y jurisprudencial que ha quedado expresado en precedencia y conforme al cual los intereses moratorios del impuesto predial pertenecen a los municipios, ante lo cual

podiera decirse que tal frase no amerita invalidez, si no fuere porque en medio de la oración normativa aparece que en tales intereses moratorios de propiedad del municipio está incluido el porcentaje ambiental, o que esos intereses moratorios derivados del porcentaje ambiental ya calculado “conforme al artículo 44 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 10 del Decreto 141 de 2011, serán de propiedad del Municipio de LA VIRGINIA, por ser el sujeto activo del tributo y responsable del recaudo”.

Si bien es cierto que en el cálculo del recurso con destinación ambiental, en la modalidad porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, los intereses moratorios causados por el pago tardío del impuesto predial, no hacen parte de la base gravable a la cual se aplica dicho porcentaje ambiental, también lo es que, una vez aplicado el porcentaje (en este caso 15%) sobre la base gravable del mero impuesto predial sin intereses ni sanciones, se obtiene el porcentaje ambiental con destino a la corporación autónoma regional respectiva, **porcentaje frente al cual es claro que su titularidad, o propiedad, o destinación pertenece únicamente a la corporación ambiental** y, por lo mismo, los intereses moratorios que pudiere llegar a existir en esta figura del porcentaje ambiental, pertenecerían a la corporación autónoma de la región, que no al municipio.

Este señalamiento hipotético que hace el Tribunal sobre causación de intereses moratorios cuando el municipio opta por la modalidad del porcentaje ambiental calculado sobre el total del recaudo de impuesto predial, obedece a que, si bien es clara la causación de intereses moratorios en la modalidad de sobretasa ambiental, conforme el artículo 2° del Decreto 1339 de 1994, ya transcrito, que dispone que, en el evento de optar el respectivo concejo municipal o distrital por establecer una sobretasa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, los intereses que se causen por mora en el pago del impuesto predial se causarán en el mismo porcentaje por la mora en el pago de la sobretasa; no así tiene la misma previsión de causación de intereses moratorios cuando la modalidad es de porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial, por la cual optó el Concejo Municipal de la Virginia en el acuerdo atacado. Con todo, si se acepta que en esta forma de calcular el recurso ambiental se generan intereses moratorios, los mismos, al igual que el porcentaje ambiental, son de propiedad de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda en este caso.

Y si se dijera, en gracia de discusión, que los intereses moratorios a que se refiere el artículo 83 en estudio, "generados por conceptos ambientales" y que entre tales conceptos pudiera llegar a referirse a los intereses por mora en la transferencia del porcentaje ambiental, que ya se dijo que no fueron objeto ni del acuerdo ni de la demanda de invalidez, tampoco le estaría dada esa atribución al Concejo Municipal de La Virginia, en cuanto se ha dicho que el artículo 5 del Decreto 1339 de 1994 es claro en disponer que la falta de transferencia oportuna en que incurran los municipios respecto de los recursos con destinación ambiental, y que sí causa intereses moratorios en ambas modalidades de sobretasa o de porcentaje ambiental, genera tales intereses únicamente en favor de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por lo aquí expuesto, se impone la declaratoria de **invalidez del artículo 83** del Acuerdo No. 018 de 2025, expedido por el concejo municipal de La Virginia, en cuanto prevé a su favor intereses moratorios sobre conceptos de carácter ambiental, que no son de su propiedad, sino de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda.

3.2.3. Sobretasa al consumo de gasolina (artículo 327).

A continuación, se transcribe la norma acusada:

"ARTÍCULO 327. TARIFA. La sobretasa al consumo de gasolina motor en la jurisdicción del Municipio de La Virginia, será la siguiente: Gasolina corriente \$1.305 por galón Gasolina extra \$1.794 por galón"

Para este cargo, el ejecutivo aduce transgresión de las siguientes normas de carácter superior:

Ley 788 de 2002, artículo 55 (modificado por el artículo 3 de la Ley 2093 de 2021):

"**ARTÍCULO 55. Tarifas.** Las tarifas de la sobretasa a la gasolina y de la sobretasa al ACPM, por galón, serán las siguientes:

a. Sobretasa a la gasolina

		Gasolina Corriente	Gasolina extra
Tarifa General	Municipal y Distrital:	\$ 940	\$ 1.314
	Departamental:	\$ 330	\$ 462
	Distrito Capital:	\$ 1.270	\$ 1.775
Tarifa en Zonas de frontera	Municipal y Distrital:	\$ 352	\$ 1.314
	Departamental:	\$ 124	\$ 462

b. Sobretasa al ACPM

La tarifa de la sobretasa al ACPM será de \$301 pesos por galón. La sobretasa al ACPM para consumo en municipios zonas de frontera se liquidará con una tarifa de \$204 por galón para el producto nacional y \$114 por galón para el producto importado.

PARÁGRAFO 1. Para los fines de este artículo, el Departamento de Cundinamarca no incluye al Distrito Capital de Bogotá.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de la sobretasa a la gasolina, los Concejos de los municipios ubicados en zonas de frontera podrán optar entre la tarifa municipal para zonas de frontera establecida en la tabla de este artículo o la adopción de una tarifa diferencial de \$114 por galón de gasolina corriente y de \$426 por galón de gasolina extra.

En caso de adoptar la tarifa diferencial establecida en este parágrafo, deberán informar de esta situación a los responsables de declarar y pagar el impuesto, antes de iniciar el periodo gravable para el cual aplica la mencionada tarifa.

En todo caso, mientras la entidad territorial no haya informado al responsable la adopción de la tarifa diferencial establecida en este parágrafo, la tarifa aplicable será la tarifa municipal para cada tipo de combustible establecida para los municipios de zonas de frontera.

PARÁGRAFO 3. Las tarifas en zonas de frontera para la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM para el producto nacional aplicarán exclusivamente a los volúmenes máximos asignados a los diferentes agentes de la cadena de distribución de combustibles. Para ventas por encima de los volúmenes en mención o agentes que no son objeto de los mismos, la tarifa de la sobretasa a la gasolina por galón y la sobretasa al ACPM por galón será la tarifa general respectiva señalada en el presente artículo.

PARÁGRAFO 4. Para el consumo de nafta o cualquier otro combustible o líquido derivado del petróleo que pueda ser usado como carburante en motores diseñados para ser utilizados con gasolina, la tarifa será la misma de la gasolina motor extra.

PARÁGRAFO 5. Las tarifas previstas en este artículo se incrementarán a partir del 1 de enero del año 2023, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará, antes del 1 de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

PARÁGRAFO 6. En los casos en que, a la entrada en vigencia de la presente ley existan, a favor de la Nación, contratos de pignoración de la

sobretasa a la gasolina, se observarán estos compromisos y se mantendrán vigentes, sin perjuicio de los ajustes que se deban realizar en los documentos contractuales para mantener las equivalencias en el monto de las pignoraciones.

Constitución Política, artículos 287, 313 (numeral 4) y 338.

"ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.
5. Establecer, recaudar y administrar tributos a favor del respectivo orden municipal, distrital o departamental, por las distintas actividades relativas a la distribución o venta de cannabis para uso de adultos, de acuerdo a la ley".

(...)

ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

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

(...)

ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La 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.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

De acuerdo con el contenido de las disposiciones invocadas como infringidas, si bien por determinación constitucional, las entidades territoriales gozan de autonomía, **tal autonomía tiene límites generales que se derivan de la necesidad de acompasar esa atribución con el principio unidad nacional.** Y específicamente en cuanto a la autonomía que a las entidades territoriales

les asiste **en materia fiscal**, ha quedado claro en estas consideraciones que la potestad tributaria de los entes territoriales es **derivada de la facultad impositiva que corresponde al Congreso de la República**, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 338 constitucional. De tal modo, tal atribución debe ser compatible con la **soberanía fiscal que el constituyente le atribuyó al legislador**, por cuanto la autonomía fiscal de las entidades territoriales **está subordinada a la ley**²⁰.

Es así como la Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad del citado artículo 55 de la Ley 788 de 2002, concluyó:

"[...] b) El legislador, al tomar estas determinaciones, no vulneró el principio de autonomía de las entidades territoriales ni las atribuciones que la Carta les atribuye en materia tributaria, pues no hizo nada distinto a ejercer la soberanía fiscal de que es titular. En virtud de tal soberanía, está legitimado para crear, modificar o suprimir tributos nacionales o territoriales y en este último caso, bien puede hacerlo a través de una ley general o de una ley que limite específicamente el tributo, esto es, señalando los elementos de la obligación tributaria, como son el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, las bases gravables y la tarifa.

c) De acuerdo con lo expuesto, entonces, el legislador, al fijar la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y las tarifas de la sobretasa a la gasolina, ejerció una competencia legítima que resulta compatible con la autonomía de las entidades territoriales y con los fundamentos constitucionales del sistema tributario, motivos por los cuales se declararán exequibles los artículos 50 y 55, inciso primero, de la Ley 788 de 2002 [...]"²¹ (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Si bien es cierto que la Constitución Política le otorgó autonomía impositiva a las entidades territoriales, como la de fijar tributos, también lo es que dichas facultades no tienen carácter ilimitado o absoluto, ya que están sujetas a la Constitución y la Ley, en virtud del principio de la unidad nacional y el derecho de igualdad de todos los ciudadanos frente a las cargas fiscales²².

A partir de los parámetros que han quedado precisados y, en relación con la sobretasa al consumo de gasolina, objeto de análisis en este cargo, el artículo 55 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 3 de la Ley 2093 de 2021, establece como tarifas de la sobretasa a la gasolina por galón del nivel

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1114 de 25 de noviembre de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño.

²¹ Ídem.

²² Sección Quinta, sentencia de 26 de abril de 2018, radicado Nro. 76001-23-31-000-2010-00911-01, CP: Alberto Yepes Barreiro.

municipal y distrital las siguientes sumas: i) para la Gasolina corriente \$940 por galón y ii) Gasolina extra \$1.314 por galón.

No obstante, en ejercicio de la autonomía fiscal que anuncia el acuerdo acusado, el Concejo de La Virginia dispuso las sumas de: Gasolina corriente \$1.305 por galón y Gasolina extra \$1.794 por galón, lo que a todas luces evidencia que se fija la tarifa de la sobretasa a la gasolina en un rango mayor al establecido legalmente en el artículo 55 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 3 de la Ley 2093 de 2021, **lo que desborda los márgenes fijados por el legislador.**

En consecuencia, el Concejo Municipal de La Virginia (Risaralda), con la expedición del Acuerdo censurado, excedió el ámbito de ejercicio de sus facultades de reglamentación de la sobretasa a la gasolina, en tanto las mismas permanecían sujetas a las condiciones indicadas en la Constitución y en la ley, sin que hubiera lugar a alterarlas en desconocimiento del principio de república unitaria previamente sustentado.

3.2.4. Tasa por aprovechamiento económico del espacio público (Título XXII - artículos 405 a 416)²³.

La norma establecida por el Acuerdo demandado corresponde a lo siguiente:

**"TÍTULO XXII
TASA POR APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL ESPACIO
PÚBLICO**

ARTÍCULO 405°. CREACIÓN DE LA TASA. Créase en el Municipio de LA VIRGINIA la Tasa por Aprovechamiento Económico del Espacio Público, como contraprestación a cargo de las personas naturales o jurídicas que ocupen, utilicen o aprovechen de manera temporal o permanente el espacio público con fines económicos, comerciales, recreativos, culturales, promocionales, institucionales, publicitarios, de servicios o similares.

ARTÍCULO 406°. HECHO GENERADOR. Constituye hecho generador de la tasa la ocupación, utilización o aprovechamiento económico del espacio público, en forma temporal o permanente, por parte de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con fines comerciales, industriales, de servicios o de promoción económica.

ARTÍCULO 407°. SUJETOS PASIVOS. Son sujetos pasivos las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades económicas

²³ Este Tribunal ya se pronunció en un caso similar, en el medio de control de simple Nulidad, providencia del 03 de julio de 2025, radicada bajo el número 66001-33-33-007-2021-00195-01 (A-1332-2023), con ponencia del Magistrado Andrés Medina Pineda.

que impliquen la utilización o aprovechamiento económico del espacio público dentro del territorio municipal, directamente o mediante terceros.

ARTÍCULO 408°. BASE GRAVABLE. La base gravable de la tasa estará constituida por uno o varios de los siguientes factores, según el caso específico: a) Metros cuadrados de espacio público ocupado o aprovechado; b) Duración (días, semanas, meses, horas); c) Tipo de actividad; d) Ubicación geográfica (zona/sector); e) Número de módulos, quioscos, o elementos instalados.

ARTÍCULO 409°. CLASIFICACIÓN DE LAS OCUPACIONES. Para efectos de la aplicación de esta tasa, las ocupaciones del espacio público se clasifican así:

- a) Ocupación temporal con estructuras desmontables: instalación de carpas, toldos, casetas o similares para ferias, ventas, actividades culturales o de servicios.
- b) Ocupación semipermanente o fija: uso de módulos, quioscos, casetas, mobiliario urbano u otras instalaciones que permanezcan en el espacio público por lapsos prolongados.
- c) Ocupación comercial complementaria a establecimientos de comercio: instalación de mesas, sillas, parasoles, vitrinas o exhibidores en andenes, parques o plazoletas, asociadas a locales formales.
- d) Ocupaciones eventuales: eventos deportivos, recreativos, culturales, religiosos o institucionales que impliquen uso temporal del espacio público con fines económicos.

ARTÍCULO 410°. TARIFAS. Las tarifas de la tasa se expresan en Unidades de Valor Básico Municipal (UVB) por metro cuadrado (m²) y por día de ocupación, de acuerdo con el tipo de aprovechamiento:

Tipo de ocupación	Tarifa base (UVB/m ² /día)	Observaciones o factores adicionales
a) Temporal con estructuras desmontables	1,5 UVB/m ² /día	Aplica a ferias, ventas ocasionales, exhibiciones y eventos comerciales.
b) Semipermanente o fija	2,0 UVB/m ² /día	Incluye quioscos, casetas, mobiliario urbano o módulos con instalación prolongada.
c) Comercial complementaria a establecimientos de comercio	1,0 UVB/m ² /día	Aplica a mesas, sillas, parasoles y vitrinas en espacio público.
d) Eventual (actividades culturales, deportivas, recreativas o institucionales con aprovechamiento económico)	0,5 UVB/m ² /día	Aplica únicamente cuando exista cobro o beneficio económico directo.

ARTÍCULO 411°. AJUSTE Y ACTUALIZACIÓN DE LAS TARIFAS. Las tarifas establecidas para la Tasa por Aprovechamiento Económico del Espacio Público deberán reflejar los costos directos e indirectos asociados a la gestión, mantenimiento, recuperación y control del espacio público objeto de ocupación, conforme a los estudios técnicos que elabore la Secretaría de Planeación en coordinación con la Secretaría de Hacienda Municipal.

La Administración Municipal podrá actualizar o diferenciar las tarifas mediante acto administrativo de carácter general, con base en los siguientes criterios técnicos:

- a) Localización y valor del suelo urbano, de conformidad con la estratificación y zonificación contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o el instrumento que haga sus veces.
- b) Tipo de aprovechamiento o intensidad de uso del espacio público, atendiendo a la modalidad de ocupación (temporal, semipermanente o fija).
- c) Costo de mantenimiento, vigilancia y control del espacio público utilizado, determinado mediante estudio de costos municipales.
- d) Actualización anual del valor de la tasa, de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE o el ajuste del valor de la Unidad de Valor Básico Municipal (UVB).

El estudio técnico que sirva de base para la fijación o actualización de las tarifas deberá conservar trazabilidad del costo real del servicio, garantizando el cumplimiento de los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad tributaria.

ARTÍCULO 412°. AUTORIZACIÓN, LIQUIDACIÓN Y PAGO. Toda ocupación, uso o aprovechamiento debe contar con permiso escrito de la Secretaría de Gobierno y convivencia ciudadana o la dependencia competente. La liquidación y pago de la tasa será requisito previo para el otorgamiento del permiso. En caso de ocupación no autorizada, la tasa se causará y deberá pagarse sin perjuicio de las sanciones administrativas y la recuperación del espacio.

ARTÍCULO 413°. EXENCIONES. Podrán ser exoneradas total o parcialmente del pago de la tasa:

1. Las actividades de carácter cívico, educativo, cultural o institucional, sin ánimo de lucro, que sean declaradas de interés municipal mediante acto administrativo.
2. Las ocupaciones de emergencia o de interés público, debidamente autorizadas por la autoridad competente.

ARTÍCULO 414°. ADMINISTRACIÓN Y CONTROL La administración, fiscalización, liquidación y recaudo de esta tasa estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Municipal, en coordinación con la Secretaría de Planeación y las autoridades de control del espacio público.

ARTÍCULO 415°. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los dineros recaudados por este concepto se destinarán exclusivamente al mantenimiento, recuperación, mejora, sostenibilidad y control del espacio público municipal, y a promover programas de inclusión social y formalización de vendedores informales.

ARTÍCULO 416°. UNIDAD DE VALOR BÁSICO MUNICIPAL – UVB. Para efectos de este Estatuto, las tarifas establecidas en este capítulo se expresan en Unidades de Valor Básico Municipal (UVB).

El valor de la UVB será determinado anualmente por la Administración Municipal con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las tarifas que en acuerdos anteriores se encuentren expresadas en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) o en pesos se entenderán homologadas a UVB, aplicando la equivalencia correspondiente al año de entrada en vigor.

Como concepto de violación el ente gubernamental demandante advierte que existe una **violación del principio de legalidad tributaria por inexistencia de autorización legal**, toda vez que el Concejo Municipal de La Virginia ha

excedido sus facultades constitucionales y legales al crear un tributo denominado "tasa" sin que exista una ley de la República que lo cree o autorice expresamente, vulnerando así el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política, en ese sentido, advierte que no existe una ley que autorice la creación de una "tasa" por aprovechamiento económico del espacio público, toda vez que las normas sobre ordenamiento territorial y espacio público, como la Ley 9 de 1989 y el Decreto 1077 de 2015, facultan a los municipios para administrar, mantener y permitir el aprovechamiento económico del espacio público, **no para imponer unilateralmente un gravamen por este concepto.**

El artículo 338 de la Constitución Política de Colombia establece:

«[...] 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.**

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo [...]» (Resaltado de la Sala).

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-155 de 2003 explicó:

«[...] Tarifa. Es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente.

[...]

Sistema y método para que las autoridades administrativas definan la tarifa

15.- Como ya fue explicado, en materia de tasas y contribuciones especiales la Constitución autoriza al Congreso, las asambleas y los concejos, que deleguen a las autoridades administrativas la determinación de la tarifa. Pero exige a las corporaciones de representación popular el señalamiento previo del sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto.

[...]

En efecto, un sistema se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el sistema como el método, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras sistema y método como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma. En consecuencia, basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.

[...]

24.- Tarifa. Constituye el elemento que más problemas plantea frente a la determinación del gravamen y, por lo mismo, sugiere serias dudas sobre la constitucionalidad de la autorización a las entidades administrativas para fijar gravamen.

Un primer aspecto a tener en cuenta es que el Decreto no hace referencia expresa a la tarifa. Pero de ello nada se puede concluir por cuanto, según fue explicado, el criterio definitorio de los elementos de un tributo no es el formal sino el material o sustancial. Y precisamente

acudiendo a éste último la Sala encuentra algunas particularidades que explican el silencio del legislador.

Pues bien, en el caso de la valorización no parece formalmente correcto hablar de tarifa, por lo menos como se concibe tradicionalmente, ya que este gravamen ha sido diseñado como una forma de recuperación de los gastos en que incurre una entidad para la realización de una obra donde, a pesar de mediar un interés público, se termina por incrementar el patrimonio de terceros. En estricto sentido no es una tarifa porque el gravamen está diseñado para distribuir el valor agregado que una obra significa para ciertos inmuebles, es decir, como un coeficiente de reparto de costos y beneficios. El valor a pagar será en últimas el incremento patrimonial del bien en relación con la inversión de la entidad.

Pero lo verdaderamente importante a la luz del principio de legalidad consiste en la predeterminación de los criterios básicos para (i) fijar el costo de la obra, (ii) calcular el beneficio que ella reporta y, (iii) establecer la forma de distribución de unos y otros entre quienes resultaron favorecidos patrimonialmente con la obra, siendo estos factores lo que podría asimilarse, en últimas, a la tarifa. De esta manera, se determina el monto total que debe ser asumido por los beneficiarios y la tarifa consistirá en el coeficiente de distribución entre cada uno de ellos. Es aquí donde el artículo 338 de la Constitución permite a las autoridades administrativas desempeñar un papel dinámico, siempre y cuando los órganos de representación popular hayan señalado tanto el sistema como el método para hacerlo. La pregunta que surge es entonces si la regulación normativa satisface o no dichas exigencias.

[...]

Según fue explicado, frente a las entidades territoriales el Decreto 1604 de 1966 constituye una norma habilitante para fijar la contribución a nivel local. Por tal motivo, el sistema y el método deben ser señalados por las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales, pues de lo contrario ninguna autoridad administrativa estará autorizada para fijar el gravamen, so pena de vulnerar el principio de legalidad tributaria [...].».

De conformidad con lo anterior, para la regulación de las tasas debe existir previamente la creación de un tributo territorial, **sustentado en la existencia de una norma superior que lo autorice**, exigencia que no se satisface en el asunto de marras, por cuanto carece de soporte jurídico representado en una ley de autorización para el cobro de la tasa por aprovechamiento del espacio público, por lo que no le es dado al ente político administrativo de La Virginia crear y regular la tarifa del mismo, actuar que vulnera de manera frontal el principio de reserva legal tributaria, según el cual el legislador es el único facultado para ejercer la atribución *ex novo* o creación de los tributos y que solo a partir de lo cual les es dado a las entidades territoriales ejercer su autonomía en materia fiscal, mediante el desarrollo de los elementos del tributo establecido por el legislador.

Al respecto, sobre la **creación y regulación de las tarifas de la tasa por ocupación del espacio público**, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado²⁴ ha señalado:

«[...] El análisis constitucional, concuerda con el razonamiento esbozado por esta Corporación en el entendido que el artículo 338, inciso primero, de la Constitución Política confiere a las Asambleas y Concejos la atribución de determinar, directamente, los elementos de la obligación tributaria del orden departamental, distrital y municipal, de conformidad con las pautas dadas por el legislador. Esta disposición armoniza con el artículo 278-3 superior, que faculta a los entes territoriales para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, atribución que, sin embargo, debe desarrollarse "dentro de los límites de la Constitución y la ley", es decir, aun reconociendo que constitucionalmente se les ha concedido a las entidades territoriales tal facultad, esta no es ilimitada, pues su ejercicio debe circunscribirse a lo que la Ley señale.

Esta atribución constitucional está íntimamente relacionada con todos los principios que integran el sistema tributario, pero se destaca especialmente el principio de reserva legal que se constituye en la principal garantía para todos los asociados.

Al respecto, es bien conocida la aseveración según la cual:

*"El principio más importante del derecho tributario, desde el punto de vista político, es el de **reserva de ley**, conforme al cual ningún tributo puede ser impuesto sin previa aprobación del órgano de representación popular".*

Por lo tanto, ni el Presidente de la República, ni los gobernadores, ni los alcaldes, tienen facultad para determinar dichos elementos. Así mismo, la excepción contemplada en el segundo inciso del artículo 338 no es aplicable para todos los tributos en general sino únicamente para la fijación de la tarifa respecto de tasas y contribuciones, por consiguiente, el Concejo Municipal de La Ceja (Antioquia) no podía delegar o revestir al Alcalde de facultades para dictar normas como las que ocupan el estudio de la Sala.

Ahora bien, esta Corporación advierte que el Alcalde, al expedir el Decreto 142 de 2008, demandado, se fundamentó en las facultades que le fueron conferidas por el Concejo Municipal, mediante el Acuerdo No. 010 de 2008, en el artículo 2°, numeral 5°, del Decreto 564 de 2006 y en el numeral 7 del artículo 313 constitucional, pero al examinar el aludido claramente se desprende que ningún aparte de sus siete artículos le confiere al Alcalde, la facultad para crear tributos, tasas o contribuciones. Allí tampoco se incorpora la determinación específica, por parte del Concejo Municipal, de regular elementos que guarden relación con algún tipo de obligación tributaria del orden municipal [...].»

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, CP: María Elizabeth García González, sentencia del 20 de octubre de 2017, radicación 05001-23-31-000-2009-01253-01, actor Empresas Públicas de Medellín ESP, demandado municipio de la Ceja del Tambo.

Es del caso hacer también referencia a providencia del 1 de marzo de 2018 de la Sección Quinta (Descongestión)²⁵ de la misma Corporación, en la que se indica:

*«[...] Así las cosas, se tiene que la Secretaría de Planeación Municipal del Municipio de Pasto, con base en el Decreto 1469 de 2010, que en efecto es de orden nacional, creó un cobro por la expedición de licencias de intervención y ocupación del espacio público, sin embargo, **la norma en que se fundamenta la disposición municipal no respalda su creación**, pues en su articulado no crea el tributo, ni habilita a otras autoridades para su creación, por lo cual el cobro objeto de estudio fue instituido sin que la autoridad territorial tuviese competencia para ello [...].»*

En consecuencia, itera esta Colegiatura Judicial que, si bien es cierto que el artículo 338 superior señala que la facultad impositiva recae en el Congreso de la República, las asambleas departamentales y concejos municipales, la atribución fiscal territorial debe tener sustento en una ley de creación del tributo, a partir de la cual los entes territoriales pueden regular los elementos del tributo a nivel local.

Al respecto, la Sala evidencia que **no tienen competencia los concejos municipales para crear la tasa por aprovechamiento del espacio público sin sustento legal**, razón por la cual habrá de declararse la invalidez de los artículos 405 a 416 del estudiado Acuerdo.

3.2.5. Tasa albergues municipales para fauna (Título XXIII - artículos 417 a 427).

Se dispone en el acuerdo municipal, lo siguiente:

"TÍTULO XXIII TASA ALBERGUES MUNICIPALES PARA FAUNA

ARTÍCULO 417°. NATURALEZA Y FUNDAMENTO LEGAL. La tasa de albergues municipales para fauna se establece como una contraprestación obligatoria por el servicio público de custodia, manutención y atención de animales incautados. Su fundamento legal se encuentra en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, que faculta a los Concejos Municipales para fijar tarifas de tasas y contribuciones, así como en las Leyes 84 de 1989, 769 de 2002, 1774 de 2016, 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y 2054 de 2020.

ARTÍCULO 418°. SUJETO ACTIVO. Es el Municipio de LA VIRGINIA.

²⁵ CP: Rocío Araujo Oñate, radicado 52001-23-31-000-2011-00034-01, demandante César Augusto Jiménez Tarquino, demandado municipio de Pasto.

ARTÍCULO 419°. SUJETO PASIVO. Toda persona natural propietaria o tenedora de animales incautados en espacio público por infracción a las normas de convivencia.

ARTÍCULO 420°. HECHO GENERADOR. La incautación y permanencia de animales en las instalaciones del coso municipal como consecuencia de infracciones a las normas de convivencia o de bienestar animal.

ARTÍCULO 421°. BASE PARA LIQUIDACIÓN Y TARIFAS El cobro se calculará por cada día calendario de permanencia, según:

1. Ganado mayor: 2 UVT/día
2. Ganado menor: 1 UVT/día
3. Otras especies: 0.1 UVT/día

PARÁGRAFO. A la base y tarifa aquí establecidas se le sumará el costo del transporte del animal hacia las instalaciones del coso municipal.

ARTÍCULO 422°. EXIGIBILIDAD Y RECAUDO. El pago será requisito para la devolución del animal. El recaudo de estos valores estará a cargo de la Secretaría de Hacienda.

ARTÍCULO 423°. PROCEDIMIENTO Y PERMANENCIA. Las autoridades competentes realizarán la incautación, traslado y registro. A los 30 días sin reclamo se declarará abandono y se promoverá la adopción conforme a Ley 1774 de 2016. A los 6 meses se podrá acudir a disposiciones judiciales.

ARTÍCULO 424°. RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO. El Municipio de LA VIRGINIA no será responsable por la muerte, enfermedad o accidente de los animales incautados que permanezcan en el coso municipal, salvo que se compruebe negligencia grave por parte de la administración o del personal a su cargo en la custodia y cuidado del animal.

ARTÍCULO 425°. DESTINO DE RECURSOS. Los recursos provenientes del recaudo de esta tasa se destinarán exclusivamente a la operación, mantenimiento y mejora del centro de bienestar animal (coso municipal), incluyendo la alimentación, atención veterinaria y demás gastos asociados a la custodia de los animales.

ARTÍCULO 426°. FACULTADES DEL ALCALDE. El alcalde Municipal estará facultado para celebrar convenios interadministrativos con otras entidades públicas o asociaciones, en aras de garantizar el adecuado cumplimiento de la función del coso municipal, conforme a lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO 427°. DEFINICIONES. Para efectos de aplicación de este acuerdo se entiende por:

- a. Animales domésticos. Son todos los animales pertenecientes a especies que han sido producto de cría, levante regular o mejoramiento genético y que le han servido incondicionalmente al ser humano a través del tiempo; dentro de estos encontramos las vacas, caballos, perros, gatos, conejos, gallinas, pavos reales, palomar entre otros
- b. Animales Silvestres. Son aquellos animales que se encuentran libres en su ámbito natural, ya sea en ecosistemas protegidos o no y sobre los cuales no se ha ejercido dominación humana alguna.
- c. Animales silvestres en cautiverio. Son aquellos que se encuentran libres en su ámbito natural ya sea en ecosistemas protegidos o no y que por su condición fueron objeto de captura en su medio natural

manteniéndose en un grado absoluto, permanente o relativo, de dominio físico por personas

d. Animal doméstico en Abandono (fauna callejera). Es aquel que no tiene dueño conocido, se encuentra solo sin compañía de persona alguna, que puede demostrar su propiedad o custodia. Se entenderá también como abandonado, los que estén situados en lugares cerrados, residencias, solares, superficies privadas o no en la medida que su albergue y sostenimiento atente contra su dignidad y sus derechos.

e. Animales dominados. Se entiende a aquellos animales silvestres o domésticos, libres o cautivos, sobre los cuales cualquier persona ejerza control sobre la crianza, reproducción y convivencia con estos.

f. Animales exóticos. Aquellos que se encuentran libres en su ámbito natural ya sea en ecosistemas protegidos o no y sobre los cuales no se ha ejercido dominación humana alguna y que son considerados animales exóticos por listados nacionales o internacionales.

g. Animales peligrosos. Aquellos animales domésticos, dominados que bien por su naturaleza son agresivos o representa una amenaza para cualquier persona que habite o circule cerca de él.

h. Animal de Compañía. Es un término relativamente nuevo para describir a un animal que asociado con, asistiendo a, o en compañía de un humano se desempeña como un amigo solícito y colaborador. Ellos siempre traen implícito algún sentido de bienestar y su relación con humanos, trae una significación afectuosa interacción y amistad.

i. Bienestar animal. El termino se refiere al buen vivir y a la salud de los animales porque se reconoce que todos los vertebrados pueden sentir dolor, sufrimiento y malestar se minimiza el impacto negativo, porque todos los animales tienen las mismas necesidades específicas e inherentes de poder disfrutar de un bienestar a largo plazo, independientemente de las circunstancias que aseguran su supervivencia inmediata

j. Cinco libertades de bienestar animal. Constituyen los cinco principios de bienestar de los animales:

1. No padecer hambre ni sed
2. No sufrir molestias
3. No sufrir dolor, heridas o enfermedades
4. Libertad para expresar su comportamiento natural
5. No sufrir miedo ni angustia generando una cultura ciudadana de respeto, cuidado y protección

k. Cuarentena. Según la especie, es el aislamiento o encierro al que se confina a un animal por cuestiones sanitarias evitando el contagio o expansión de una enfermedad infecciosa.

PARÁGRAFO 1°. En caso de manifestaciones culturales, políticas que conlleven a cabalgatas, será expedido un permiso especial por parte de la Alcaldía Municipal.

PARÁGRAFO 2°. Prohibir el amarrar animales en las vías principales del Municipio.

PARÁGRAFO 3°. La Alcaldía Municipal programará sitios específicos en las afueras del pueblo para amarrar animales con el acompañamiento de la inspección de policía y la fuerza pública.

PARÁGRAFO 4°. Prohibir el tránsito de animales vacunos, mulares, bufalinos, porcinos, ovinos, caprinos, por las calles por exponer la vida de los transeúntes o lesiones personales a los mismos".

Ante lo dispuesto, se considera en el escrito de demanda que el Concejo Municipal de La Virginia **ha excedido sus facultades constitucionales y**

legales al crear un tributo denominado "tasa" sin que exista una ley de la República que lo cree o autorice expresamente, y que ello vulnera el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política.

Agrega que las normas invocadas por el Municipio establecen una obligación administrativa, no una autorización tributaria, toda vez que el artículo 417 del Acuerdo 018 de 2025 fundamenta la creación de la tasa en un conjunto de leyes de protección animal, como la Ley 1801 de 2016 y la Ley 2054 de 2020, y al analizar dichas normas, a juicio del ejecutivo departamental, se revela que **impone a los municipios una obligación administrativa de prestar un servicio, mas, en ningún momento crean o autorizan la creación de un tributo para su financiación.**

Por otro lado, estima que la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), citada por el municipio, ordena la creación de *"cosos o depósitos animales, en cada uno de los municipios del país"* para conducir allí a los animales abandonados en las vías públicas. Luego, **se trata de una obligación de servicio, no de una autorización para crear una tasa**, por lo tanto, considera que se confunde la obligación legal de prestar un servicio de albergue para una fauna con una inexistente potestad para financiarlo a través de la creación de una tasa.

Revisada la tasa como contraprestación, evidencia la Sala que la misma es fundamentada en las Leyes 84 de 1989, 769 de 2002, 1774 de 2016, 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y 2054 de 2020, por lo que se hace necesario determinar qué se establece en cada una de ellas para establecer si existe regulación respecto de la tasa de albergues municipales para fauna como una contraprestación obligatoria por el servicio público de custodia, manutención y atención de animales incautados.

La Ley 84 de 1989, "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia", en su artículo 2 dispone el objeto de la misma en los siguientes términos:

"Artículo 2. Las disposiciones de la presente Ley, tienen por objeto:
a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales;

- b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia;
- c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales;
- d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales;
- e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre".

Lo anterior, pone de manifiesto que la Ley mencionada regula todo lo relacionado con la protección animal, sin embargo, no establece la creación de una tasa para la prestación de tal servicio de manutención y atención de animales que habitan en albergues municipales, por lo que **carece de fundamento legal la tasa de albergue municipal para fauna** establecida por el municipio de La Virginia en dicha disposición.

Por otro lado, la Ley 769 de 2002, a través de la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, dispone a través de su artículo 97 la creación de "*cosos o depósitos animales, en cada uno de los municipios del país*", los cuales son creados con el fin de alojar a los animales abandonados en las vías públicas, sin que se prevea algo relacionado con la autorización para crear una tasa relacionada con el albergue de los animales abandonados o incautados.

En lo que tiene que ver con la Ley 1774 de 2016, evidencia la Sala que a través de la misma se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se señala un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial; así mismo regula el destino de los dineros recaudados por concepto de multas por la respectiva entidad territorial, de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo.

También hace referencia a la aprehensión material preventiva, la cual deberá realizarse por la Policía Nacional y las autoridades policivas competentes cuando se tenga conocimiento o indicio de la realización de conductas que constituyan maltrato contra un animal, o de qué manera vulneren su bienestar físico y cuando se entregue en custodia el animal doméstico a las entidades de protección animal, el responsable, cuidador o tenedor estará en la obligación

de garantizar los gastos de manutención y alimentación del animal, sin perjuicio de las obligaciones legales que le corresponden a los entes territoriales.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 1774 de 2016, tipifica conductas punibles relacionadas con el maltrato a los animales e impone una obligación de servicio, sin que ello implique la autorización para la creación de una tasa con destino al cumplimiento de tales mandatos.

Ahora, la Ley 1801 de 2016 regula la creación de un centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde deben ser dirigidos los animales domésticos, y prevé que transcurridos treinta (30) días calendario, sin que el animal haya sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título.

De este modo, dicha Ley impone una obligación a las entidades territoriales para la creación de albergues municipales para fauna, sin que ello implique la creación de una tasa como una contraprestación obligatoria por el servicio público de custodia, manutención y atención de animales incautados.

En este punto, considera esta Sala que es clara la violación del principio de reserva de ley ampliamente explicado, además del de unidad de materia, en cuanto dichas medidas no tienen relación con el estatuto tributario del municipio de La Virginia, ni con la existencia legal de una tasa de albergues municipales para fauna definidas en título XXIII del Acuerdo 018 de 2025, en la medida que un aspecto es la creación de pagar una tasa y otro diferente son las reglas y sanciones para los animales en estado de abandono, por lo que no resulta de recibo fundamentar la creación de la mencionada tasa en lo regulado en la Ley 1801 de 2016.

Finalmente, en cuanto a la Ley 2054 de 2020, ésta tiene por objeto atenuar las consecuencias sociales de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono de los animales, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en riesgo o aprehendidos por la policía,

sin que del contenido de esta normativa emerja la creación de la tasa establecida en el Acuerdo demandado.

De acuerdo con lo anterior y en razón a que no se evidencia en la normatividad que sirve de sustento para establecer lo reglado en el título XXIII del acto enjuiciado, la creación de la tasa para albergues municipales, se impone la invalidez de las normas acusadas en este punto, en cuanto el Órgano Legislativo es el único autorizado para la creación de tributos, facultad *ex novo* de la cual surge la atribución derivada de los entes territoriales, en cuanto la facultad impositiva inicial recae exclusivamente en el Congreso²⁶.

Y, cuando la Carta Política consagra la facultad de “[...] establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones [...]”, hace referencia a que los entes territoriales, a través de las Asambleas y los Concejos, tienen la potestad de imponer directamente los elementos esenciales de los tributos locales, **siempre y cuando hayan sido fijados previamente por el legislador o autorizados por él**²⁷.

Es así que el principio de autonomía de las entidades territoriales consiste en la capacidad de gestión que el constituyente y el legislador les garantizan a esas entidades para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades en cumplimiento de las funciones del Estado. Se trata de una consecuencia directa del principio de descentralización y de un elemento constitucional propio de las entidades territoriales que tiene un límite mínimo o núcleo esencial, determinado por los derechos y facultades reconocidas tanto a ellas como a sus autoridades, y un límite máximo, determinado por la reserva de ley y por el principio de república unitaria²⁸.

En consecuencia, al evidenciarse que la obligación de servicio autorizada para los entes municipales relacionada con la creación de albergues municipales para fauna, fue tomada por el Concejo Municipal de La Virginia, como sustento para el establecimiento de una “tasa”, dicho ente ha extralimitado sus atribuciones en materia tributaria, sin tener una ley previa que lo autorice, lo

²⁶ Al respecto, ver Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, radicado nro. 13001-23-31-000-2002-01674-01, CP: Alberto Yepes Barreiro.

²⁷ Sección Cuarta, sentencia del 25 de marzo de 2010, radicación número: 2001-02173-01(16428), actor: Félix Martínez y Jorge Alberto Rey Zafra, demandado: Departamento del Tolima, CP: (E) Martha Teresa Briceño De Valencia.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1114 de 25 de noviembre de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño.

que a todas luces vulnera directamente el principio de legalidad, que exige que la ley defina los elementos del tributo, como mínimo, autorice su creación y delimite el hecho generador.

Por lo dispuesto, será del caso declarar la invalidez del Título XXIII, "TASA ALBERGUES MUNICIPALES PARA FAUNA", y por consiguiente de los artículos 417 al 427 del Acuerdo 018 del 15 de diciembre de 2025, expedido por el Concejo Municipal de La Virginia, Risaralda, por infringir las normas superiores, en especial el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política.

3.2.6. Tasas y otros derechos de cobro de la Secretaría de movilidad (Título XXIV - artículos 428 a 431).

La norma demandada reglamenta lo siguiente:

"TÍTULO XXIV

TASAS Y OTROS DERECHOS DE COBRO DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD

ARTÍCULO 428°. AUTORIZACIÓN LEGAL. La prestación de los servicios de tránsito y movilidad, así como el cobro de los derechos correspondientes por parte de la Secretaría de Tránsito y Movilidad del Municipio de La Virginia, se encuentra debidamente autorizada por el ordenamiento jurídico nacional.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 168 y 169 de la Ley 769 de 2002 –Código Nacional de Tránsito Terrestre–, los organismos de tránsito municipales pueden percibir ingresos por concepto de derechos de tránsito, siempre que las tarifas sean fijadas por el Concejo Municipal, con fundamento en estudios técnicos y económicos que determinen los costos reales de prestación del servicio y garanticen los principios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública.

Igualmente, esta autorización se encuentra desarrollada en el Decreto Ley 019 de 2012, que racionaliza los trámites y procedimientos administrativos, y en el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte –Decreto 1079 de 2015–, que compila las disposiciones aplicables a los organismos de tránsito y a la prestación de los servicios relacionados con la gestión de tránsito, transporte y movilidad. En consecuencia, el Municipio de La Virginia, a través de su Secretaría de Tránsito y Movilidad, está legalmente facultado para prestar, administrar y cobrar los servicios de tránsito, conforme a las tarifas que establezca el Concejo Municipal y las demás disposiciones nacionales y locales vigentes.

PARÁGRAFO. Los cobros a que se refiere el presente Acuerdo no constituyen tributos en los términos del artículo 338 de la Constitución Política, sino tasas o derechos por la prestación de servicios administrativos de tránsito y movilidad, cuya cuantía se fundamenta en el costo real del servicio efectivamente prestado.

ARTÍCULO 429°. ELEMENTOS DE LOS DERECHOS DE TRÁNSITO.
Para efectos de este Acuerdo, los derechos de tránsito se estructuran conforme a los siguientes elementos:

- 1. Hecho generador:** La prestación de un servicio o trámite administrativo por parte de la Secretaría de Tránsito y Movilidad, solicitado por el usuario, relacionado con la gestión vehicular, documental o de control del tránsito.
- 2. Sujeto activo:** El Municipio de La Virginia.
- 3. Sujeto pasivo:** La persona natural o jurídica que solicita o se beneficia de la prestación del servicio o trámite.
- 4. Base para la fijación de la tarifa:** El costo directo e indirecto de prestación del servicio, determinado mediante estudio técnico y económico.
- 5. Tarifa o valor:** El monto en pesos o en Unidades de Valor Básico (UVB) que apruebe el Concejo Municipal, conforme al estudio técnico elaborado por la Secretaría de Tránsito y Movilidad.
- 6. Forma de pago:** El valor correspondiente deberá cancelarse por el usuario en el momento de la solicitud del trámite, a través de los medios autorizados por la Secretaría de Tránsito y Movilidad.

ARTÍCULO 430°. DERECHOS DE COBRO POR LOS TRÁMITES Y SERVICIOS QUE PRESTA LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE LA VIRGINIA Los derechos de cobro correspondiente a los trámites y servicios prestados por la Secretaría de Tránsito y Movilidad, se fijan así:

ORDEN	TRÁMITE	VEHÍCULO	TARIFA 2025 UVB (unidades de valor Básico)
1	Matrícula Inicial	Moto	3,9
		Motocarro	3,9
		Carro	3,9
2	Traspaso	Carro	16,4

		Motocicletas & similares	14,2
3	Traspaso de propiedad a persona indeterminada	Carro	21,6
		Motocicletas & similares	17,2
4	Traslado de cuenta	Carro	17,2
		Motocicletas & similares	17,2
5	Radicación de la matrícula	Carro	3,9
		Motocicletas & similares	3,9
6	Cambio de Color	Carro	19,4
		Motocicletas & similares	17,2
7	Cambio de Servicio	De particular u oficial a público	21,6
		De público u oficial a particular	8,1
8	Regrabación de motor	Carro	19,1
		Motocicletas & similares	16,6
9	Regrabar chasis o seria	Carro	19,0
		Motocicletas & similares	19,0

10	Conversión a Gas Natural	Combustible	6,0
11	Cambio de carrocería	Carrocería	6,0
12	Duplicado Licencia de tránsito	Carro	9,5
		Motocicletas & similares	9,5
13	Inscripción de limitación o gravamen o a la propiedad	Carro	4,3
		Motocicletas & similares	4,3
14	levantamiento de limitación o gravamen o a la propiedad	Carro	8,6
		Motocicletas & similares	8,6
15	Cancelación de la matrícula	Carro	12,9
		Motocicletas & similares	11,6
16	Cambio de Placas	Carro	8,6
		Motocicletas & similares	10,3
17	Cambio de motor	Carro	19,1
		Motocicletas & similares	10,4
18	Repotenciación de vehículos de servicio público de Carga	Carro	18,5
19	Rematrícula	Particular	7,8
		Público	7,8
		Oficial	7,8
20	Rematrícula	Motocicletas & similares	8,1
21	Duplicado de placas	Carro	5,9
		Particular	10,3
22	Regrabación de VIN	Carro	18,9
23	Certificado de libertad y tradición		3,0
24	Expedición de la licencia de conducción		4,3
25	Cambio de la licencia de conducción por mayoría de edad		4,3
26	Renovación de la licencia de conducción		4,3
27	Recategorización de la licencia de conducción		4,3
28	Duplicado de la licencia de conducción		4,3
MAQUINARIA			
29	Registro Inicial		3,9
30	Cambio de Propietario		14,2
31	Traslado de cuenta		17,2
32	Traspaso de propiedad a persona indeterminada		17,2
33	Inscripción de limitación o gravamen o a la propiedad		4,3
34	levantamiento de limitación o gravamen o a la propiedad		8,6
35	Radicación de la matrícula		3,9
36	Cancelación de la matrícula		11,6
37	Registro por Recuperación en caso de hurto o pérdida definitiva		8,1
38	Duplicado Licencia de tránsito		9,5

39	Certificado de libertad y tradición	3,0
40	Cambio de motor	10,4
41	Derechos Inscripción RUNT	1
42	Regrabación de motor	16,6
43	Cobro CIA	1

ARTÍCULO 431°. CONTRIBUCIÓN AL MINISTERIO DE TRANSPORTE POR CONCEPTO DEL RUNT. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023 y en la Resolución No. 20253040021045 del 30 de mayo de 2025 del Ministerio de Transporte, los Organismos de Tránsito deberán incluir en los costos de los servicios que impliquen el registro o la expedición de especies venales —tales como licencias de tránsito, licencias de conducción, placas, tarjetas de registro o duplicados— el valor correspondiente a 2,97 Unidades de Valor Básico (UVB).

El valor recaudado por este concepto será transferido al Ministerio de Transporte, en cumplimiento de la facultad otorgada a dicha entidad para la administración, asignación y control de series, códigos y rangos de identificación de los documentos y especies venales del sistema de tránsito nacional.

PARÁGRAFO 1°. La actualización anual del valor de la Unidad de Valor Básico (UVB) se efectuará conforme a lo establecido por el Gobierno Nacional mediante decreto expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARÁGRAFO 2°. El Municipio deberá realizar, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigor del presente Acuerdo, un estudio técnico de actualización de las tarifas aplicables a la tasa por derechos ante la Secretaría de Tránsito y Transporte, con base en criterios de costo del servicio, sostenibilidad administrativa y normativa vigente. El estudio será puesto en conocimiento del Concejo Municipal para los fines pertinentes".

Como concepto de violación, el Gobernador sostiene que la Constitución, en su artículo 338, es clara al exigir que cuando se crean tasas, la ley, ordenanza o acuerdo debe definir *"el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto"*. Este mandato busca garantizar que la tarifa de una tasa corresponda efectivamente a la recuperación de los costos del servicio prestado y no se convierta en una imposición arbitraria.

Esta exigencia constitucional es replicada por la normativa especial en materia de tránsito. El artículo 168 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 (modificado por la Ley 2027 de 2020) condicionan la potestad de los concejos a que las tarifas estén *"basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía"*, y en el Título XXIV del acusado Acuerdo 018 de 2025, si bien define los elementos generales del tributo en su artículo 429, omite el requisito constitucional fundamental: i) El Acuerdo no contiene una descripción del sistema utilizado

para identificar y valorar los costos directos e indirectos de cada uno de los servicios de tránsito listados y ii) El Acuerdo no establece un método (fórmula matemática o pautas técnicas de ponderación) que explique cómo se reparten dichos costos para llegar a las tarifas específicas fijadas en Unidades de Valor Básico (UVB) en el artículo 430. Por tales razones, considera la autoridad departamental que no se cumplen tales requisitos con la presentación de una tabla de tarifas sin la debida motivación técnica y económica que exige la Constitución y la ley.

Para resolver el cargo alegado, el pluricitado artículo 338 de la Constitución permite expresamente que, en el caso de las tasas y las contribuciones, **los referidos cuerpos colegiados puedan dejar como atribución de las autoridades administrativas la determinación de las tarifas**, siempre que la ley, las ordenanzas o los acuerdos establezcan el sistema y el método con el que deben establecerse los costos y los beneficios involucrados, así como la forma de efectuar su reparto entre los contribuyentes.

Ahora, en lo atañido con los ingresos por concepto de derechos de tránsito, el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, dispuso:

“ARTÍCULO 168. TARIFAS QUE FIJARÁN LOS CONCEJOS. Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos. Las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.”

Así mismo, el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 (modificado por el artículo 3 de Ley 2027 de 2020), consagró la competencia para la fijación de los derechos de tránsito:

“ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 el cual quedará así:

ARTÍCULO 15. Competencia y fijación de los derechos de tránsito. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, **fijar el sistema y método para determinar las tarifas** por los derechos de tránsito que se realizan en los Organismos de Tránsito ante el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT.

Las tarifas por los derechos de tránsito estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía, en el cual, se deberá incluir por concepto de los costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de las especies venales correspondientes a licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de

registro y licencia de conducción, el equivalente a 0,70 Unidades de Valor Tributario (UVT) por la generación o modificación de una especie venal de tránsito, independientemente que se realice de manera individual o conjunta en una sola solicitud...”

De lo anterior se desprende que la competencia y fijación de los derechos de tránsito corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, para lo cual deberán fijar el sistema y método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito, tarifas que estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

Para establecer si el artículo demandado cumplió con la fijación del sistema y método para determinar las tarifas, se hace necesario tener claridad a qué corresponde cada uno de ellos.

Los conceptos de sistema y método para determinar los costos y los beneficios, no están definidos en la Carta Política ni en la ley. **Sin embargo**, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha mencionado en varias ocasiones que por método debe entenderse las *“pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa”*, y por sistema, las *“formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación”*²⁹.

También ha dicho la Corte que el sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y los beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución”³⁰.

²⁹ Así lo expresó la Corte en la sentencia C- 455 del 20 de octubre de 1994, exp. D-581. Estas mismas definiciones han sido reiteradas en sentencias posteriores, como la C-155 del 26 de febrero de 2003, exp. D-4079.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C- 532 del 3 de julio de 2003. Exp. D-4356.

En cuanto al método, la misma Corporación ha sostenido que se refiere a *“los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente, así constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria”*.³¹

Ahora bien, en relación con el grado de precisión, claridad y detalle con el que se debe establecer los mencionados sistema y método, se observa que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha oscilado entre una posición rígida o exigente y una posición más flexible. La posición rígida parte del principio de legalidad de los tributos y de reconocer que la fijación de la tarifa por parte de autoridades administrativas constituye una excepción a dicho principio, por lo cual, como toda excepción, debe interpretarse y aplicarse en forma restrictiva. La posición más flexible parte de los siguientes presupuestos: (i) las normas legales en materia tributaria, como toda disposición, pueden presentar defectos de estructura o redacción, por lo cual deben ser interpretadas e integradas con otras normas; (ii) el legislador no está obligado a señalar de manera minuciosa o detallada el sistema y el método para determinar las tarifas en esta clase de tributos, en cuanto ello equivaldría a fijar directamente la tarifa, y dejar sin efectos prácticos la facultad consagrada en el artículo 338 de la Carta, y (iii) el legislador no está obligado a utilizar palabras sacramentales, como “sistema” o “método”, al establecer tales elementos, sino a señalar materialmente unas pautas, parámetros y procedimientos que sean lo suficientemente claros para que las autoridades administrativas puedan fijar la tarifa de las tasas y contribuciones.

Al intentar una síntesis o equilibrio entre las dos posiciones descritas, la Corte manifestó en la sentencia C-532 de 2003:

“17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el “sistema” como el “método”, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

“Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario,

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-116 del 21 de marzo de 1996. Exp. D-1065.

mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

“Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad... Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. (...). **En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”.**^{32”33”}.

En esas condiciones, al confrontar el artículo aquí demandado con lo establecido en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 (modificado por la Ley 2027 de 2020), señala la Sala que el título XXIV relacionado con las “tasas y otros derechos de cobro de la Secretaría de movilidad” **no fija el sistema y el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, como tampoco revela un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía para la fijación de las tarifas** y, aunque define los elementos generales del tributo en su artículo 429, omite los requisitos legales para establecer las tarifas de los derechos de tránsito.

En consecuencia, se encuentra fundamentado este cargo alegado y en ese sentido se declarará la invalidez del título XXIV que comprende los artículos 428 a 431 del acuerdo demandado.

3.2.7. Término para devolución o compensación de pagos en exceso o pagos no debidos - artículo 753.

El artículo demandado contempla lo que a continuación se expone:

“ARTÍCULO 753°. TÉRMINO PARA SOLICITAR LA COMPENSACIÓN O DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR. La solicitud de devolución de tributos deberá presentarse a más tardar dos (2) años después de la fecha de vencimiento del término para declarar.

³² Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999”

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett”

Cuando el saldo a favor de las declaraciones de los tributos haya sido modificado mediante una liquidación oficial y no se hubiere efectuado la devolución, la parte rechazada no podrá solicitarse, aunque dicha liquidación haya sido impugnada, hasta tanto se resuelva definitivamente sobre la procedencia del saldo.

La solicitud de devolución o compensación de pagos en exceso o pagos no debidos de tributos que no son sujetos de declaración deberá presentarse a más tardar dos **(2) años** después de haberse hecho efectivo el pago..." (Subraya y negrilla fuera de texto).

La parte demandante afirma que el Estatuto Tributario, en su artículo 850, establece que la Administración debe devolver los pagos en exceso o de lo no debido "siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor", sin embargo, esta remisión aplica al procedimiento o trámite, pero no al término para solicitar la devolución.

Asegura que el Estatuto Tributario no contiene una disposición expresa sobre el término para solicitar la devolución de pagos en exceso o de lo no debido, se presenta un vacío normativo. Para suplir este vacío, la jurisprudencia ha determinado que debe aplicarse la norma general de prescripción del Código Civil. Es así como el término aplicable para solicitar la devolución de pagos en exceso o de lo no debido es el de la prescripción de la acción ejecutiva, establecido en el artículo 2536 del Código Civil, **que actualmente es de cinco (5) años.**

Al respecto el estatuto Tributario prevé:

«[...] ARTÍCULO 854. TERMINO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR. La solicitud de devolución de impuestos deberá presentarse a más tardar dos años después de la fecha de vencimiento del término para declarar.

Cuando el saldo a favor de las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios o sobre las ventas, haya sido modificado mediante una liquidación oficial y no se hubiere efectuado la devolución, la parte rechazada no podrá solicitarse aunque dicha liquidación haya sido impugnada, hasta tanto se resuelva definitivamente sobre la procedencia del saldo [...].»

En lo relativo a la diferencia de la devolución de los saldos a favor y de pagos en exceso o de lo no debido, el Consejo de Estado³⁴ ha explicado:

«[...] El artículo 2468 Acuerdo 13 de 2016, por medio del cual se adopta el estatuto tributario para el municipio de Paipa (vigente para la fecha de

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP: Milton Chaves García, sentencia del 20 de septiembre de 2024, radicación 15001-23-33-000-2020-01846-01 (28074).

la solicitud de devolución que se debate en el presente asunto), establece que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones pueden solicitar su devolución. Por su parte, el artículo 2489 ibidem, contempla que la solicitud de devolución se deberá presentar dentro de los dos años siguientes al vencimiento del plazo para declarar o al momento del pago en exceso o de lo no debido.

En relación con el término para la solicitud del **pago en exceso o de lo no debido**, esta Sala ha establecido que **es dentro del término de la prescripción ejecutiva establecido en el artículo 2536 del Código Civil**, que con la modificación introducida por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, **es de cinco años**, conforme con lo dispuesto en los artículos 11 y 21 del Decreto 1000 de 1997, asunto en el que las partes concuerdan.

Para la Sala, existen dos situaciones especiales en las que proceden las devoluciones, las cuales se han explicado de la siguiente manera:

“Se configuran “pagos en exceso” cuando se cancelan por impuestos sumas mayores a las que corresponden legalmente, y existe “pago de lo no debido”, en el evento de realizar pagos “sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento”.
“Los pagos en exceso o de lo no debido se originan en las declaraciones, actos administrativos o providencias judiciales, cuando comportan un valor pagado de más o la ausencia de obligación, lo que da derecho a solicitar su compensación o devolución.”

Según esto, existen situaciones de pago en exceso o pago de lo no debido que permiten solicitar devoluciones, aunque tienen características que las diferencian entre ellas, como el procedimiento para solicitarla, debido a que son conceptos jurídicos diferentes [...]». (Resaltado de la Sala)

De lo expuesto, se deduce que efectivamente **el Concejo extralimitó su competencia al reducir el término para solicitar la compensación por pago en exceso o de lo no debido**, en la medida que dicha prerrogativa no se encuentra consagrada en el artículo 854 del Estatuto Tributario y contradice los argumentos jurisprudenciales reiterados por el Consejo de Estado, en donde aclara las diferencias con la figura devolución de saldos a favor y es enfático en indicar que el término legal aplicable para la compensación es dentro del término de la prescripción ejecutiva establecido en el artículo 2536 del Código Civil, es decir, de 5 años.

En consecuencia, se accederá al cargo formulado por violación al principio de legalidad, pero declarará la invalidez solamente del inciso tercero contenido en el artículo acusado.

3.2.8. Dación en pago - artículo 704.

El Acuerdo acusado dispone:

"ARTÍCULO 704°. DACIÓN EN PAGO. La dación en pago se efectuará mediante la transferencia de dominio y posesión de bienes inmuebles a favor del municipio, extinguiendo las obligaciones tributarias, sanciones, intereses y demás conceptos equivalentes al valor comercial acreditado de dichos bienes.

La Secretaría de Hacienda podrá autorizar la aceptación de bienes en dación en pago previa evaluación y concepto favorable del Comité de Conciliación Contable que al efecto convoque.

Los bienes entregados deberán estar libres de gravámenes, con excepción de medidas cautelares producto de procesos coactivos municipales, y podrán ser rematados o destinados según decisión administrativa.

La solicitud de dación no suspende el procedimiento de cobro.

PARÁGRAFO 1°. Solo se aceptarán bienes inmuebles para dación en pago.

PARÁGRAFO 2°. No se aceptan daciones con muebles o servicios.

PARÁGRAFO 3°. La extinción por esta figura se perfecciona con la tradición material e inscripción registral. La fecha de entrega real es la válidamente reconocida para efectos del pago.

PARÁGRAFO 4°. Si el valor comercial supera la deuda, la diferencia se considerará pago en exceso y será devuelto una vez vendidos los bienes.

PARÁGRAFO 5°. Cuando el bien sea necesario para proyectos públicos, ambientales o de servicios contemplados en el plan de desarrollo con certificación presupuestal, la diferencia también será objeto de devolución.

PARÁGRAFO 6°. Los bienes deben estar libres de gravámenes y limitaciones, excepto medidas cautelares municipales.

PARÁGRAFO 7°. La sobretasa ambiental y obligaciones similares no son objeto de dación y deberán ser pagadas con intereses moratorios.

PARÁGRAFO 8°. Para tramitar la dación se requerirá: solicitud firmada dirigida al alcalde y presentada a la Secretaría de Hacienda, certificado de tradición y libertad reciente, avalúo comercial expedido por autoridad competente.

PARÁGRAFO 9°. Si el bien no pertenece al deudor, deberá acompañarse consentimiento expreso del propietario.

PARÁGRAFO 10°. Todos los gastos de transferencia, notariales y legales serán responsabilidad del contribuyente.

PARÁGRAFO 11°. El municipio no asumirá cargas previas a la transferencia ni deudas relacionadas con el bien.

PARÁGRAFO 12°. El plazo para entrega material será máximo tres (3) meses desde la firmeza del acto administrativo, prorrogable por tres (3) meses en caso de fuerza mayor o caso fortuito.

PARÁGRAFO 13°. La entrega material se protocolizará con acta e inventario, una vez inscrita la tradición.

PARÁGRAFO 14°. La dación extingue obligaciones hasta el monto recibido y no implica condonación de pasivos fiscales pendientes.

PARÁGRAFO 15. El alcalde Municipal, o en quien este delegue expresamente, como la persona Titular de la Secretaría de Hacienda, queda facultado para reglamentar mediante acto administrativo el procedimiento interno para la aplicación de la dación en pago. Dicha reglamentación deberá detallar los requisitos, trámites, plazos, valoración de bienes, conformación y funcionamiento del Comité de Conciliación Contable, así como cualquier otra disposición necesaria para asegurar la transparencia, eficiencia y seguridad jurídica en la recepción de bienes y la extinción de obligaciones tributarias, siempre en concordancia con lo establecido en el presente Acuerdo.

Aduce la primera autoridad administrativa de Risaralda que el artículo acusado vulnera de manera directa las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

- Constitución Política de 1991: Artículos 287 (numeral 3), 313 (numeral 4) y, fundamentalmente, el artículo 338 sobre el principio de legalidad tributaria.
- **Estatuto Tributario Nacional: Artículos 800 y siguientes**, que establecen de forma taxativa los modos de extinción de la obligación tributaria.

Considera el señor Gobernador de Risaralda que el Concejo Municipal de La Virginia ha incurrido en una extralimitación de sus funciones al establecer la **dación en pago como un modo general para extinguir obligaciones tributarias**, figura que no está contemplada en la ley y cuya regulación es competencia exclusiva del legislador nacional.

Explica que el artículo 338 de la Constitución Política consagra el principio de legalidad Tributaria, según el cual solo los órganos de representación popular pueden establecer los elementos esenciales de un tributo. La jurisprudencia ha extendido este principio no solo a la creación del impuesto, sino también a los "procedimientos para su administración, fiscalización y extinción".

Que, si bien las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses y establecer los tributos necesarios (Art. 287 C.P.), esta potestad está expresamente subordinada a los límites de la Constitución y, crucialmente, de la ley. Al crear la dación en pago como una forma general de extinguir obligaciones, el Concejo de La Virginia legisla sobre una materia sustancial de

la relación jurídico-tributaria, con lo cual invade una competencia que le corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República.

Que el Estatuto Tributario Nacional, como cuerpo normativo de aplicación preferente, regula de manera taxativa las formas de extinguir las obligaciones fiscales en sus artículos 800 y siguientes. Estos modos son: i) el pago, ii) los acuerdos de pago, iii) la compensación, iv) la prescripción y v) la remisión, por lo que considera que la dación en pago no está consagrada como una forma ordinaria y general para terminar con la obligación tributaria. Su inclusión en el ordenamiento tributario ha sido excepcional y restrictiva. La jurisprudencia reitera que su procedencia está limitada a contextos específicos.

Asegura que la norma del Acuerdo Municipal de La Virginia, por el contrario, la establece como un mecanismo general y autónomo, aplicable por decisión de la administración municipal, lo cual es contrario a la ley. De hecho, el antiguo artículo 822-1 del Estatuto Tributario que permitía esta figura de manera más amplia "fue expresamente derogado por la Ley 633 de 2000, restringiendo aún más su procedencia".

Indica que el numeral 4 del artículo 313 de la Constitución faculta a los concejos para "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales", facultad que no es absoluta y no les permite crear o habilitar formas de pago no contempladas en la ley nacional.

En razón de lo argumentado, sostiene que permitir que un municipio reglamente unilateralmente formas de extinguir tributos vulnera la certeza del sistema, la equidad fiscal y la seguridad jurídica. Por lo tanto, al expedir el artículo 704, el Concejo de La Virginia actuó por fuera de sus competencias, toda vez que al no ser consagrada legalmente la dación en pago como medio eficaz de solución de las obligaciones fiscales, ésta no puede ser prevista por las entidades territoriales, quienes carecen de potestad para ampliar los medios de extinción de las obligaciones expresamente consagrados.

En relación con este cargo, considera esta Corporación Judicial que la causal de nulidad sustancial invocada por la autoridad accionante, en principio, no cumple con la invocación precisa de las disposiciones legales que argumenta transgredidas y que se entiende fueron dictadas en desarrollo de la reserva de ley o principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338

constitucional que ha quedado analizado en estas consideraciones. Es así que en el escrito de demanda se menciona que el artículo 704 del Acuerdo No. 18 del 2 de diciembre de 2025, emanado del Concejo Municipal de La Virginia – Risaralda, al regular la figura de la dación en pago, desconoce dicho principio de legalidad tributaria, por cuanto el **Estatuto Tributario Nacional, Artículos 800 y siguientes**, establece de forma taxativa los modos de extinción de la obligación tributaria, sin precisar el escrito de demanda, cuál de esas normas es transgredida con la expedición de la disposición reprochada, lo que impide analizar de fondo el cargo planteado, en razón del principio de rogatividad.

Al respecto de este principio, el H. Consejo de Estado se ha pronunciado así:

«En atención al carácter de “justicia rogada” que tiene la justicia administrativa, el juez no puede realizar el estudio de legalidad con normas no invocadas en la demanda, pues la expresión tanto de los fundamentos de derecho que se invocan como vulnerados, así como el concepto de la violación, constituyen el marco dentro del cual puede moverse el juez administrativo.»

Así lo ha señalado en reiterada jurisprudencia esta Corporación. En distintos fallos se ha dicho:

“Esta jurisdicción es por esencia rogada. Ello significa que es el accionante, en el señalamiento que hace de las disposiciones transgredidas con los actos administrativos que acusa, quien determina el marco de juzgamiento. No le está permitido al juez administrativo confrontar el acto impugnado con normas no invocadas en la demanda ni atender a conceptos de violación diferentes a los expuestos en el libelo. En otros términos, al juzgador solo le es dado analizar el acto enjuiciado a la luz de las disposiciones que se indican como violadas y por los motivos planteados en el escrito introductorio”. (Confr. Sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación 8051. C.P. Joaquín Barreto Ruíz. Noviembre 29 de 1995).

“En otro fallo se ratifica este criterio en la siguiente forma:

“El juez administrativo no tiene competencia para realizar un control general de legalidad. Está limitado por la demanda que constituye el marco de litis por manera que no puede analizar un acto que no se acusa”. (Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P. Miren de La Lombana. Radicación 1468).

“En fallo posterior se anotó:

“Además, como la demanda constituye el marco de la decisión del juez según los términos del artículo 170 del C.C.A., en armonía con el artículo 305 del C. de P.C., conforme a los cuales el juez está obligado a analizar “los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones”, no es posible que el juzgador pueda resolver sobre temas que no le han sido oportunamente puestos a su consideración por contestación de la demanda. Lo anterior porque siendo la jurisdicción administrativa una jurisdicción rogada el juez administrativo debe concretarse a los motivos de violación alegados por el demandante y a las normas que él mismo haya señalado como infringidas”.

(Cfr. Sentencia Consejo de Estado. Sección Cuarta. Radicación 8780. C.P. Dr. Julio Enrique Correa. Marzo 27 de 1998)»³⁵.

Este principio es igualmente aplicable de manera específica en el medio de control de **validez de acuerdo**, conforme lo señalado por la H. Corte Constitucional en la sentencia T – 119 de 2003 que, con ocasión de una acción de tutela interpuesta en relación con la decisión adoptada dentro de un asunto de validez de acuerdo municipal, hizo un análisis histórico y normativo de las reglas especiales de este mecanismo de defensa judicial, y señaló:

«[...]

- En quinto lugar, como **la actividad del juez administrativo es en principio rogada, el control que ejerce está circunscrito a los cargos del gobernador o de los intervinientes en el proceso**, sin que ello impida al tribunal tomar en consideración otras normas relevantes para la decisión, especialmente las de rango constitucional. En consecuencia, el fallo produce los efectos de cosa juzgada, pero únicamente en relación con los cargos planteados y debidamente analizados (Decreto 1333/86, artículo 121-3)» (Negritas y subrayas fuera del texto)

Lo anterior daría lugar a que el Tribunal se inhibiera de pronunciarse sobre el fondo de la expresada infracción de normas no identificadas del Estatuto Tributario, y ello sería sin perjuicio de que la autoridad accionante o cualquier ciudadano en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 137 del CPACA, invocara tal causal o cualquier otro cargo de nulidad sustancial del acuerdo acusado, dado el efecto de cosa juzgada relativa de la sentencia inhibitoria o desestimatoria de los cargos planteados.

No obstante, el Tribunal infiere de las explicaciones vertidas a continuación de la invocación general del **Estatuto Tributario Nacional, Artículos 800 y siguientes**, que cuando la autoridad departamental considera que el Concejo Municipal de La Virginia incurre en una extralimitación de sus funciones al establecer la **dación en pago como un modo general para extinguir obligaciones tributarias**, sin tener en cuenta que tal figura que no está contemplada en la ley y cuya regulación es competencia exclusiva del legislador nacional, el cargo de invalidez **alude a que las normas violadas** con el artículo 704 acusado, son las que consagran los modos de extinción de la obligación que menciona así: i) el pago, ii) los acuerdos de pago, iii) la

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero, sentencia de abril 18 de 2002.

compensación, iv) la prescripción y v) la remisión, que **encuentra el Tribunal que corresponden a los siguientes artículos** en cuyo análisis se ocupa la Sala así:

Lo primero que señala esta Magistratura es que la dación en pago es una forma de extinguir las obligaciones, contemplada en el artículo 1625³⁶ del Código Civil, y consiste en una autorización al deudor, que confiere el acreedor, de solventar su obligación con el cumplimiento de otra prestación. Por eso también se ha entendido como una novación.

Y, en segundo lugar, deja claro el Tribunal que esta figura aplicable, tanto en el derecho privado como en el público, **en materia fiscal la dación en pago, por regla general, no es una forma de extinguir la obligación tributaria**, y que, **sólo de manera excepcional, es aplicable en los casos legalmente señalados**, como para los procesos de extinción de dominio y procesos concursales.

Respecto de la dación en pago, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado³⁷ ha orientado:

“La dación en pago no está definida en el Código Civil, pero en este ordenamiento se autoriza al deudor a pagar con otra prestación si el acreedor lo consiente. Así se prevé en el artículo 1627 que señala que “El acreedor no podrá ser obligado a recibir otra cosa que lo que se le deba, ni aún a pretexto de ser de igual o mayor valor la ofrecida”. Además, esta figura aparece marginalmente en el citado código, en los siguientes artículos: (i) 1562 que se refiere a la definición de obligación facultativa, que tiene por objeto una cosa determinada, pero concediéndosele al deudor la facultad de pagar con esta cosa o con otra que se designa; (ii) 1971, inciso segundo, que trata sobre el derecho de retracto, para exceptuar del beneficio de reducción al cesionario que recibió en pago el derecho litigioso y (iii) 2407 que tiene que ver con la extinción por pago con objeto distinto al debido, para indicar que si el acreedor acepta voluntariamente del deudor principal, en descargo de la deuda, un objeto distinto del que este deudor estaba obligado a darle en pago, queda irrevocablemente extinguida la fianza, aunque después

³⁶ ARTICULO 1625. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula. Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1o.) Por la solución o pago efectivo.
2o.) Por la novación.
3o.) Por la transacción.
4o.) Por la remisión.
5o.) Por la compensación.
6o.) Por la confusión.
7o.) Por la pérdida de la cosa que se debe.
8o.) Por la declaración de nulidad o por la rescisión.
9o.) Por el evento de la condición resolutoria.

³⁷ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Radicación: 25000-23-27-000-2010-00139-01. Sentencia del 12 de diciembre de 2014. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Actor: Banco Comercial Av. Villas S.A. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian.

sobrevenida evicción del objeto. **En términos generales, la dación en pago consiste en que el acreedor consiente con el deudor el pago de la obligación mediante una prestación diferente a la inicialmente pactada, con el cumplimiento de las solemnidades legales en la transmisión del dominio de los bienes (v. gr. inmuebles y vehículos)”** (Negrillas fuera del texto).

Ahora bien, el Estatuto Tributario Nacional estableció en su Libro Quinto el Procedimiento Tributario y en el Título VII se ocupó de la Extinción de la Obligación Tributaria, por lo que en su capítulo II (que abarca los artículos 800 a 822 ET, **entre los cuales deduce la Sala que serían violados los artículos 800, 805, 815, 817 y 820 ET**), que determinan las formas de extinguir la obligación tributaria sin contemplar allí la dación en pago.

En tal sentido, estima esta colegiatura judicial que le asiste razón el ejecutivo departamental en cuanto a que el Estatuto Tributario no consagró la dación en pago como fórmula de extinción de las obligaciones, planteamiento que se corrobora al constatar que los únicos medios de extinción del crédito fiscal, tributario y no tributario, son:

1. El pago, previsto en el Artículo 800.
2. El pago con bonos y títulos. Art. 805.
3. La compensación de las deudas fiscales. Art. 815.
4. La prescripción de la acción de cobro. Art. 817.
5. La remisión de las deudas tributarias. Art. 820.

El artículo 822 del Estatuto Tributario había previsto originalmente que excepcionalmente podría autorizarse la dación en pago de bienes muebles o inmuebles para dar por terminada la obligación, únicamente para la cancelación de los conceptos de sanciones e intereses, sin embargo, esa previsión normativa fue expresamente derogada por el artículo 134 de la Ley 633 de 2000, con lo que, en la actualidad, esa figura jurídica carece de reconocimiento legal como forma de extinción del crédito fiscal.

Por otro lado, el Decreto 4815 de 2007, que reglamentó el artículo 840 del Estatuto Tributario, en el artículo 1° estableció:

*“Artículo 1°. Dación en pago. La dación en pago de que trata el inciso segundo del artículo 840 del Estatuto Tributario, es un modo de extinguir las obligaciones tributarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, por concepto de impuestos, anticipos, retenciones y sanciones junto con las actualizaciones e intereses a que hubiere lugar, a cargo de los **deudores***

que se encuentren en procesos de extinción de dominio, en los cuales se adjudique la propiedad del bien a la Nación-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, o en procesos concursales; de liquidación forzosa administrativa; de reestructuración empresarial; de insolvencia o de cruce de cuentas, que se encuentren en curso, de acuerdo con lo establecido en la Ley 550 de 1999.

La dación en pago relativa a bienes recibidos se materializará mediante la transferencia del derecho de dominio y posesión a favor de la Nación – Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Dicha transferencia da lugar a que se cancelen en los registros contables y en la cuenta corriente del deudor, las obligaciones relativas a impuestos, anticipos, retenciones y sanciones junto con las actualizaciones e intereses a que hubiere lugar en forma equivalente al valor por el cual se hayan recibido los bienes.

Los bienes recibidos en dación en pago ingresarán al patrimonio de la Nación y se registrarán en las cuentas del balance de los ingresos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.” (Negrillas fuera de texto).

Con lo anterior, ratifica la Sala lo anunciado en el sentido que la dación en pago como forma de extinción de la obligación tributaria, únicamente procede en los casos legalmente señalados.

En ese orden, se entiende que el Concejo Municipal de La Virginia actuó por fuera de sus competencias, es decir, autorizó al Alcalde municipal para acudir a la figura de dación en pago como modo de extinción de las obligaciones tributarias del municipio, cuando legalmente tal figura no se encuentra contemplada en forma general, en cuanto, como se desprende del artículo 1 del Decreto 4815 de 2007, su aplicación se encuentra permitida para los procesos de extinción de dominio, en los cuales se adjudique la propiedad del bien a la Nación- DIAN, o en procesos concursales, de liquidación forzosa administrativa; de reestructuración empresarial; de insolvencia o de cruce de cuentas, que se encuentren en curso, de acuerdo con lo establecido en la Ley 550 de 1999, por lo que no podría emplearse dicha forma de extinción de obligación tributaria para solucionar de manera indistinta las obligaciones frente al Estado acreedor.

Por ende, al no ser consagrada legalmente la dación en pago como medio eficaz de solución de las obligaciones fiscales, éste no puede ser establecido por las entidades territoriales, quienes carecen de potestad para ampliar los medios de extinción de las obligaciones expresamente consagrados por la ley.

Es por lo anterior, que la Sala acogerá el argumento propuesto por la autoridad departamental, respecto del contenido del artículo 704 del Acuerdo 018 de 2025 del Municipio de La Virginia, para declarar su invalidez.

De conformidad con todo lo discurrido y, en atención a la infracción normativa que quedó evidenciada conforme los cargos que quedaron analizados a lo largo de las presentes consideraciones, este colegiado declarará la invalidez de los artículos allí señalados del Acuerdo No. 18 del 2 de diciembre de 2025, emanado del Concejo Municipal de La Virginia.

Por lo expuesto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley.

VI. FALLA

1. **DECLÁRASE LA INVALIDEZ** del artículo 83 del título IX (artículos 250 a 264), del artículo 327, del título XXII (artículos 405 a 416), del título XXIII (artículos 417 a 427), del título XXIV (artículos 428 a 431), del artículo 704 y del inciso tercero del artículo 753 del Acuerdo 018 del 2 de diciembre de 2025, expedido por el Concejo Municipal de La Virginia – Risaralda, conforme la parte motiva de esta providencia.

2. **NIÉGASE** la solicitud de declaratoria de invalidez del artículo 82 del Acuerdo 018 del 2 de diciembre de 2025, expedido por el Concejo Municipal de La Virginia – Risaralda, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

3. Comuníquese la presente providencia al señor Gobernador del Departamento de Risaralda, al señor Alcalde Municipal de La Virginia y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

4. Expédanse copias de la presente decisión a costa de los interesados.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA
MAGISTRADA

JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA
MAGISTRADO

ANDRÉS MEDINA PINEDA
MAGISTRADO

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar
la providencia oficial con el número de radicación en
<https://samairj.consejodeestado.gov.co>»