

IMPUESTO DE TELEFONOS URBANOS EN BOGOTA TAMBIEN DENOMINADO CONTRIBUCION AL FONDO CUENTA DISTRITAL DE FOMENTO Y DESARROLLO DEL DEPORTE O FONDO DEL DEPORTE - Está vigente el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967 que lo creó / ACUERDO 90 DE 2003 DEL CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - Su intención no fue derogar el impuesto de teléfonos creado en el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, sino mantener un fondo destinado a promover actividades relacionadas con el deporte, por lo que se debe entender que la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967, a la que alude el artículo 6 del Acuerdo 90 de 2003, se refiere al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, como sujeto, entidad o cuenta y no al referido tributo

Los apoderados de la parte demandada alegaron que la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967 debía entenderse referida solo a las disposiciones concernientes al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, y no al tributo creado en el artículo 4º del citado acuerdo, modificado por los artículos 5 del Acuerdo 19 de 1987 y 30 del Acuerdo 11 de 1998. Que esa fue la intención del Concejo Distrital que quedó plasmada en la exposición de motivos del acuerdo. La exposición de motivos del proyecto del acuerdo no fue allegada al proceso. Sin embargo, no es necesario remitirse a tales antecedentes, pues para la Sala, es un hecho indicador de la voluntad del Concejo Distrital de no querer derogar ese impuesto, el mismo numeral 4º del artículo 4 del Acuerdo 90 de 2003, que indirectamente aludió al tributo creado en el artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967, que fuera subrogado finalmente por el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, que sistematizó la estructura tributaria del Distrito. De manera que, para la Sala, el Concejo Distrital simplemente incurrió en una falta de técnica legislativa cuando decidió derogar el Acuerdo 3 de 1967, pues tal acuerdo aludía a dos aspectos fundamentales: por un lado, a la creación del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá y, de otra, al establecimiento de un tributo destinado a formar parte del patrimonio de dicho fondo, tributo fundado en la Ley 97 de 1913. Dado que la intención del Concejo Distrital puesta de manifiesto en el Acuerdo 90 de 2003 fue la de mantener un fondo destinado a promover actividades relacionadas con el deporte, la Sala le halla la razón al Distrito en cuanto a que la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967 debe entenderse referida en lo concerniente al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, como sujeto, entidad o cuenta, mas no al tributo creado en el artículo 4 de dicho acuerdo. Además, el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, como se precisó, fue modificado por los Acuerdos 4 de 1978, 19 de 1987, 11 de 1988 y 21 de 1997, pero el artículo 30 del Acuerdo 90 de 2003 no derogó expresamente esas disposiciones, pues sólo aludió al Acuerdo 3 de 1967. Aunque podría pensarse que con la derogatoria del acuerdo original quedan sin vigencia las modificaciones posteriores, la Sala insiste en que esa no fue la intención del Concejo Distrital puesto que el mismo Acuerdo 90 de 2003 aludió al Acuerdo 11 de 1988 para precisar que el tributo dedicado al fomento del deporte modificado por esa disposición, iría a formar parte del Fondo Cuenta que creó el mismo Acuerdo 90 de 2003 para ser administrado por un nuevo ente, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte. En consecuencia, la Sala considera que el Acuerdo 3 de 1967 está derogado, salvo el artículo 4º, que fue modificado por los artículos 5 del Acuerdo 19 de 1987, 30 del Acuerdo 11 de 1988 y por los párrafos 1º y 2º del artículo 9º del Acuerdo 21 de 1997, es decir, que el impuesto creado por esas norma de 1967 no está derogado, que es lo sustancial de este litigio. De lo anterior se advierte que el régimen jurídico del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos del que trata la Ley 97 de 1913, que en la actualidad en el Distrito Capital se denomina contribución al Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte o fondo para el deporte, se

encuentra recogido en distintas disposiciones cuyo análisis conjunto permite inferir con claridad que la intención del Concejo Distrital no ha sido derogar el tributo [...].

FUENTE FORMAL: LEY 97 DE 1913 - ARTICULO 1 - LITERAL I) / ACUERDO 90 DE 2003 CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 3 / ACUERDO 90 DE 2003 CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 4 NUMERAL 4 / ACUERDO 90 DE 2003 CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 5 / ACUERDO 90 DE 2003 CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 6

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 3 DE 1967 (27 de febrero) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 4 (No anulado) / ACUERDO 4 DE 1978 (8 de febrero) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 12, NUMERAL 10 (No anulado) / ACUERDO 19 DE 1987 (11 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 5 (No anulado) / ACUERDO 11 DE 1988 (4 de noviembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 30 (No anulado) / ACUERDO 21 DE 1997 (6 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 9, PARAGRAFO 1 (No anulado) / ACUERDO 21 DE 1997 (6 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 9, PARAGRAFO 2 (No anulado)

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del caso es la siguiente: Se estudió la legalidad del artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, de apartes del numeral 10 del artículo 12 del Acuerdo 4 de 1978, de los artículos 5 del Acuerdo 19 de 1987 y 30 del Acuerdo 11 de 1988 y de los párrafos 1° y 2° del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997, por los que el Concejo de Bogotá estableció y reguló el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos. La Sala revocó las sentencias de 30 de mayo de 2007, 27 de agosto de 2008 y 26 de noviembre de 2009, en las que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca anuló las normas mencionadas y, en su lugar, negó su nulidad, por cuanto concluyó que tales disposiciones no vulneran ningún precepto superior. Al efecto expresó que la creación del tributo fue autorizada por el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, declarado exequible por la Corte Constitucional, a la vez que el Concejo de Bogotá estaba facultado, en razón de la autonomía fiscal que la Constitución reconoce a las entidades territoriales, para determinar los elementos del impuesto, dado que el legislador no los estableció, elementos cuya regulación encontró acorde con la ley de autorizaciones.

IMPUESTO SOBRE TELEGRAFOS Y TELEFONOS URBANOS - Está vigente el literal i) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 que autorizó su creación / IMPUESTO SOBRE TELEGRAFOS Y TELEFONOS URBANOS - Desarrollo normativo

La Sección Cuarta del Consejo de Estado sostuvo durante un tiempo que el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 había perdido aplicabilidad. Esa interpretación fue rectificada por esta misma corporación a partir de la sentencia del 9 de julio de 2009, y desde entonces constituye la posición reiterada de la Sala. Según el precedente judicial que se acaba de citar, que incluso corresponde con el criterio de la Corte Constitucional sobre el particular, el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos establecido en el literal i) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 no ha sido derogado, y que, en esa medida, constituye la autorización legal para que los concejos municipales y distritales establezcan este tributo dentro del ámbito de sus competencias. La sala ratificará en esta oportunidad que está plenamente vigente y es aplicable la Ley 97 de 1913, y que, por ende, los impuestos municipales creados al amparo de esa norma son válidos. La eventual nulidad de estos impuestos se podría declarar, pero no por carecer de fundamento legal, que es esa ley 97, sino por otras razones inherentes al establecimiento de

tributos. La Sala recuerda que el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 claramente dispuso lo siguiente: “Artículo 1º. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá, puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental: (...) i) Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas”. Posteriormente, la Ley 84 de 1915 extendió la potestad otorgada inicialmente al Concejo de Bogotá a los demás concejos municipales, así: “Artículo 1º. Los concejos municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4º de 1913: a) Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las asambleas departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones (...)”. Luego, el artículo 76 de la Ley 11 de 1986 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, entre otras, para: “b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal”. Y, finalmente, que en ejercicio de la mencionada facultad, el Ejecutivo expidió el Decreto Ley 1333 de 1986, que en el artículo 172 estableció: “Artículo 172. Además de los existentes hoy legalmente, los municipios y el distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes”. La Sala, en la sentencia del 9 de julio de 2009, a la que ya se hizo referencia, precisó que, aunque el Decreto Ley 1333 de 1986 no incluyó expresamente el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos previsto en el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, subsistieron los gravámenes creados por leyes expedidas antes de 1986, pues el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en la Ley 11 de 1986 no incluían la de derogar o modificar las leyes vigentes, sino únicamente la de compilar de manera armónica las normas que regulaban la administración municipal. En otras palabras, la compilación normativa que se hizo en el Decreto 1333 no significó la derogatoria de leyes no compiladas en este estatuto.

FUENTE FORMAL: LEY 97 DE 1913 - ARTICULO 1 - LITERAL I) / LEY 84 DE 1915 - ARTICULO 1 / LEY 11 DE 1986 - ARTICULO 76 / DECRETO LEY 1333 DE 1986 - ARTICULO 172

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 3 DE 1967 (27 de febrero) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 4 (No anulado) / ACUERDO 4 DE 1978 (8 de febrero) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 12, NUMERAL 10 (No anulado) / ACUERDO 19 DE 1987 (11 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 5 (No anulado) / ACUERDO 11 DE 1988 (4 de noviembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 30 (No anulado) / ACUERDO 21 DE 1997 (6 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 9, PARAGRAFO 1 (No anulado) / ACUERDO 21 DE 1997 (6 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 9, PARAGRAFO 2 (No anulado)

NOTA DE RELATORIA: Sobre la vigencia del literal i) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 se reiteran sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 9 de julio de 2009, Exp. 16544, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y de 21 de noviembre de 2012, Exp. 18691, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y C-504 de 2002 de la Corte Constitucional.

IMPUESTO SOBRE TELEGRAFOS Y TELEFONOS URBANOS - La Ley 97 de 1913, en concordancia con la Ley 84 de 1915, otorgó a los concejos

municipales la facultad para establecerlo dentro del ámbito de su competencia / TRIBUTOS TERRITORIALES - Presupuestos objetivos. Los pueden establecer los entes territoriales en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 338 de la Constitución Política / FACULTAD IMPOSITIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Es limitada y está supeditada a la ley. Puede ser parcial limitada o parcial reforzada / HECHO GRAVABLE - Su delimitación corresponde al legislador

Además de la vigencia de la Ley 97 de 1913 en lo que al impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos se refiere, la Sala precisó que los concejos municipales están facultados para determinar los elementos del tributo, según las consideraciones que a continuación se exponen. Como lo determinó la Sala en la sentencia del 9 de julio de 2009, que se reitera, el artículo 338 de la Constitución Política establece la competencia que tienen los entes territoriales para que los órganos de representación popular fijen los presupuestos objetivos de los tributos aplicables en sus jurisdicciones, pues esta facultad no es exclusiva del Congreso, tratándose de tributos territoriales. De hecho, la autonomía dada a las entidades territoriales es más que la simple y tradicional descentralización administrativa, que no es otra cosa que una técnica de transferencia de competencias para ejecutar las leyes, para meramente administrarlas, y que provenía del estricto modelo centralista de la Constitución de 1886. Para el efecto, dijo que la Constitución Política permite que sean la ley, las ordenanzas o los acuerdos los que determinen los elementos del tributo, en clara concordancia y en desarrollo de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales consagrados en los artículos 1º, 287-3, 300-4 y 313-4, *ibídem*. Que, entender lo contrario implicaría hacer nugatorias las atribuciones que constitucionalmente se les confirió a los departamentos y a los municipios en materia tributaria. La Sala precisó que, en todo caso, la competencia impositiva que ostentan los concejos municipales y las asambleas departamentales no es ilimitada, pues no están facultados para establecer tributos *ex novo*, ya que la atribución de crear o autorizar impuestos es exclusiva del Congreso. Que, sin embargo, esta limitante no constituye un obstáculo para que a partir de la creación o autorización legal de un tributo, los entes territoriales puedan, con autonomía normativa, establecer los elementos estructurales de la obligación tributaria cuando la ley no los haya fijado directamente [...] En el mismo sentido, la Sala ha precisado que el ejercicio de las facultades de las entidades territoriales en materia tributaria están supeditadas, en forma general, a la Ley. De ese modo, la competencia tributaria de las entidades territoriales puede resultar *parcial-limitada* o *parcial-reforzada*. Que será *parcial-limitada* cuando la ley fija ciertos elementos del tributo para que sea la entidad territorial la que establezca los que faltan o para que completen esos elementos. Y que será *parcial-reforzada* cuando la ley apenas autoriza a la entidad territorial a establecer el tributo porque en esos casos le permite fijar todos los elementos a partir del núcleo contenido en la autorización legal. La competencia *parcial-reforzada* permite mayor intervención de la competencia normativa territorial, lo que es propio de los impuestos que se miran como típicamente territoriales. En este último caso, la Corte Constitucional ha señalado que *debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales*. Eso significa que la ley al crear o al autorizar el tributo debe describir mínimamente el hecho gravable para que la ley sea no solo válida sino entendible. En otras palabras, sería muy raro el caso en el que se pudiera crear o autorizar un impuesto sin que la ley describa el objeto del tributo, esto es, sin que aluda al hecho gravable. El hecho gravable hace parte de la tipificación del tributo, es un elemento esencial que permite estructurar el resto de elementos. En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha

establecido que es admisible que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador, a saber: i) la autorización del gravamen y, ii) la delimitación del hecho gravado *“Así las cosas, la jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador. Estos parámetros mínimos, según se desprende de la jurisprudencia, son dos: (i) la autorización del gravamen por el legislador, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo.* Por lo anterior, la Sala concluye que el Concejo de Bogotá estaba facultado para establecer el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, según la autorización conferida por la Ley 97 de 1913 y, dentro de esas facultades, determinar los elementos del tributo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 287 NUMERAL 3 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 300 NUMERAL 4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 NUMERAL 4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 / LEY 97 DE 1913 - ARTICULO 1 - LITERAL I) / LEY 84 DE 1915 - ARTICULO 1

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 3 DE 1967 (27 de febrero) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 4 (No anulado) / ACUERDO 4 DE 1978 (8 de febrero) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 12, NUMERAL 10 (No anulado) / ACUERDO 19 DE 1987 (11 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 5 (No anulado) / ACUERDO 11 DE 1988 (4 de noviembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 30 (No anulado) / ACUERDO 21 DE 1997 (6 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 9, PARAGRAFO 1 (No anulado) / ACUERDO 21 DE 1997 (6 de diciembre) - CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA - ARTICULO 9, PARAGRAFO 2 (No anulado)

NOTA DE RELATORIA: Sobre la facultad de las entidades territoriales para establecer el impuesto sobre teléfonos y telégrafos urbanos se reiteran sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 9 de julio de 2009, Exp. 16544, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y de 21 de noviembre de 2012, Exp. 18691, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01676-01(16710)

Actor: FERNANDO LOPEZ GUTIERREZ

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA, EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA S.A. E INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE

FALLO

Acumulado con los procesos

Radicación: 250002327000200800019 01
Número interno 17423
DEMANDANTES: WILSON RUIZ OREJUELA
YADIRA CASTILLO MENESES
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Radicación: 250002327000200700007 02
Número interno 18147
DEMANDANTE: CATALINA HOYOS JIMENEZ
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. contra las sentencias del 30 de mayo de 2007, 27 de agosto de 2008 y 26 de noviembre de 2009, dictadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro los procesos de la referencia.

A continuación la Sala hace una presentación de las pretensiones y lo resuelto por el a quo en las sentencia apeladas.

1. Pretensiones en el expediente 250002327000200501676 (16710)

En ejercicio de la acción de nulidad, el ciudadano Fernando López Gutiérrez formuló las siguientes pretensiones:

“1. Que se declare la NULIDAD PARCIAL del numeral 10 del artículo 12 del Acuerdo 4 de 1978, por el cual se crea el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte –IDRD– en cuanto se refiere a ‘Las participaciones en contribuciones tasas (sic) e impuestos que sean autorizados por normas especiales y específicamente la sobretasa establecida para la creación del Fondo denominado de Desarrollo Popular, Deportivo y de Cultura por el Acuerdo 3 de 1967.’”

2. Que se declare la NULIDAD TOTAL del artículo 5 del Acuerdo 19 de 1987, por el cual se expide el Presupuesto de Rentas y de Inversiones y gastos de

las Entidades Descentralizadas y Fondos Rotatorios del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones.

3. Que se declare la NULIDAD TOTAL del artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, por el cual se reforma la estructura tributaria Distrital y se dictan otras disposiciones.

4. Que se declare la NULIDAD TOTAL de los párrafos primero y segundo del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997, por el cual se transforma la naturaleza jurídica de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones.”

El demandante solicitó, adicionalmente, decretar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

Mediante auto del 2 de noviembre de 2005¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección A, negó la solicitud de suspensión provisional. Esta decisión fue apelada por el actor pero el recurso fue negado por haber sido presentado extemporáneamente².

1.1. Lo resuelto por el a quo

Mediante sentencia del 30 de mayo de 2007, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección A, dispuso:

“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de los artículos 12, numeral 10 de Acuerdo 4 de 1978, 5 del Acuerdo 19 de 1987; 30 del Acuerdo 11 de 1988 y los párrafos primero y segundo del artículo 9 del acuerdo 21 de 1997, proferidos por el Concejo Distrital de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.” (...)

Contra la sentencia del Tribunal, el Distrito Capital de Bogotá, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, interpusieron sendos recursos de apelación.

2. Pretensiones en el expediente 250002327000200800019 01 (17423)

¹ Folio 107 al 109 del C.P. del proceso 17423.

² Folios 123 y 124 C.P. del proceso 17423.

En ejercicio de la acción de nulidad, los ciudadanos Wilson Ruiz Orejuela y Yadira Castillo Meneses solicitaron:

“La nulidad de los acuerdos expedidos por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, Acuerdo No. 3 de 1967 (artículo 30) (sic) ‘por el cual se crea el Fondo de Desarrollo Popular, deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá’, Acuerdo No. 11 de 1988 ‘por el cual se reforma la estructura tributaria distrital y se dictan otras disposiciones’ en su artículo 30 modifica las tarifas establecidas en el artículo 4 del acuerdo 3 de 1967, Acuerdo No. 21 de 1997 ‘por el cual se transforma la naturaleza jurídica de la empresa de telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones’ en su artículo 9 parágrafo primero.”

Los demandantes solicitaron, adicionalmente, decretar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

Mediante auto del 8 de marzo de 2007³, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección B⁴, negó la solicitud de suspensión provisional, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado⁵.

2.1. Lo resuelto por el a quo

Mediante sentencia del 27 de agosto de 2008, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección A, resolvió:

“PRIMERO. ESTESE a lo resuelto en providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección IV, Subsección A, de treinta (30) de mayo de dos mil siete (2007), Expediente No. 2500023270002005-001676-0, con relación a la declaratoria de nulidad de del (sic) artículo 30 Acuerdo 11 de 1988 y el parágrafo 1 del artículo 21 de 1997

SEGUNDO. Se declara la nulidad del artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967 con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de este proveído.”

El Distrito Capital de Bogotá, parte demandada, apeló la sentencia.

³ Folios 90 al 92 del C.P. del proceso 17423

⁴ El auto fue suscrito por quien funge como ponente en este proceso. Mediante memorial del 4 de marzo de 2011, manifesté impedimento para conocer del proceso, con fundamento en el numeral 2 del artículo 150 del C.P.C. (Folio 613 Expediente 16710). Mediante auto del 26 de mayo de 2011, la Sala decidió declarar infundado el impedimento (Folios 621 a 624)

⁵ Folios 11 al 22 del 2 del proceso 17423.

3. Las pretensiones en el expediente 250002327000200700007 02 (18147)

La ciudadana Catalina Hoyos Jiménez, en ejercicio de la acción de nulidad, solicitó la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- El artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, expedido por el Concejo de Bogotá.
- El artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, expedido por el Concejo de Bogotá.
- El artículo 9º del Acuerdo 21 de 1997, expedido por el Concejo de Bogotá.

La demandante solicitó, adicionalmente y por escrito separado, decretar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

Mediante auto del 23 de agosto de 2007⁶, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección B, negó la solicitud de suspensión provisional, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado⁷.

3.1. Lo decidido por el a quo

Mediante sentencia del 26 de noviembre de 2009, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-sección B, resolvió:

“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad del artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, el parágrafo 1º del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997 y el artículo 4 del Acuerdo No. 3 de 1967 de conformidad con la parte motiva de esta providencia.”

Contra dicha sentencia, el Distrito Capital, parte demandada en el proceso, presentó también recurso de apelación.

En atención a lo hechos expuestos y en consideración a que las pretensiones de cada una de las acciones pudieron acumularse en una sola demanda, mediante

⁶ Folios 130 al 135 del C.P. del proceso 18147

⁷ Folios 177 al 192 del C.P. del proceso 18147

auto del 24 de septiembre de 2010, el magistrado ponente decretó la acumulación de los procesos 250002327000200800019 01 (17423) y 250002327000200700007 02 (18147) al proceso 25002327000200501676 01 (16710)⁸.

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS

Los son:

- a) El artículo 4º del Acuerdo 03 de 1967, acuerdo por el cual se creó el *Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá*.

“Artículo 4º.- A partir de la sanción de este Acuerdo se establecen las siguientes categorías de contribución para los suscriptores de aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá:

<i>Categoría 1</i>	<i>\$4.00</i>	<i>mensuales</i>
<i>Categoría 2</i>	<i>\$3.00</i>	<i>mensuales</i>
<i>Categoría 3</i>	<i>\$1.00</i>	<i>mensuales</i>
<i>Conmutadores y troncales</i>	<i>\$50.00</i>	<i>mensuales</i>
<i>Teléfonos privados</i>	<i>\$10.00</i>	<i>mensuales</i>

Parágrafo 1º.- Quedan excluidos del pago de este impuesto todas las líneas y aparatos telefónicos que utilicen las siguientes entidades:

- a. El Gobierno Nacional, Departamental y Distrital;*
- b. El Congreso Nacional;*
- c. Los Departamentos y empresas descentralizadas de carácter nacional, departamental y distrital;*
- d. Las entidades de beneficencia y fundaciones sin ánimo de lucro; y*
- e. Los teléfonos de la categoría 4ª de los barrios obreros.*

Parágrafo 2º.- El producto del anterior impuesto será recaudado con ocasión y por el sistema de cobro del servicio telefónico, y su producto será consignado mensualmente por la Empresa de Teléfonos de Bogotá en la Tesorería de Bogotá, a favor del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá.”

- b) EL Artículo 12, numeral 10, del Acuerdo No. 4 de 1978, acuerdo por el cual se creó el *Instituto Distrital para la Recreación y el deporte*:

⁸ Folios 557 al 563 del C.P. del proceso 16710

“Artículo 12º.- Titularidad Patrimonial. El patrimonio del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte estará constituido por:

1. Los Bienes que administra el Fondo Rotatorio de Espectáculos Públicos, a saber: Unidad Deportiva "El Campín", Plaza de Toros de Santamaría, Velódromo Primero de Mayo, Museo Taurino.
2. La Escuela de Fútbol.
3. Los Parques de Recreación de propiedad de la Lotería de Bogotá, y del Distrito Especial.
4. Los bienes que como persona jurídica adquiera a cualquier título y las rentas de los mismos.
5. Los ingresos provenientes de la Administración y de los distintos bienes que se le asigne por el presente Acuerdo.
6. Los aportes oficiales.
7. Las donaciones de cualquier orden.
8. Las partidas que se le asignen dentro del Presupuesto del Distrito.
9. El producto de los bienes que adquiera en el futuro por razón de la prestación de servicios o por cualquier otro concepto, de acuerdo con sus finalidades.
10. Las participaciones en contribuciones, tasas e impuestos que sean autorizados por normas especiales y específicamente el Impuesto de Pobres cedido al Fondo de Espectáculos mediante Acuerdo 56 de 1965 y el Impuesto de Espectáculos transferido al Distrito conforme al Artículo 3, literal a) de la Ley 38 de 1968; **la sobretasa establecida para la creación del Fondo denominado de Desarrollo Popular, Deportivo y de Cultura por el Acuerdo 3 de 1967.**
11. Los cobros por servicios técnicos que preste a otras entidades, de conformidad con las normas que establezca la Junta Directiva.

Parágrafo 1º.- Facúltase al Alcalde Mayor para formalizar el traspaso de los bienes a que se refiere este Artículo y los demás que no fueron incluidos en la relación anterior, que sean de propiedad de las Entidades mencionadas en los numerales 1, 2 y 3 siempre que se trate de bienes destinados al deporte y la recreación.

Parágrafo 2º.- El Instituto coordinará con las respectivas comunidades la utilización de las Canchas existentes o que se construyan en los barrios de la ciudad con dineros del Fondo de Desarrollo Popular, Deportivo y de Cultura y respetará la propiedad comunitaria de las mismas, registrada en la Secretaría de Obras Públicas.” (Lo resaltado es lo que el actor pide que se anule).

- c) El artículo 5º del Acuerdo No. 19 de 1987, por el cual se expidió el “presupuesto de rentas e ingresos y de inversiones y gastos de las Entidades Descentralizadas y Fondos Rotatorios del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones.”

“ARTÍCULO 5º Para la vigencia de este Acuerdo, modifícase el artículo Cuarto del Acuerdo 3 de 1967, en el siguiente sentido:

Tipo de Servicio	Tarifa Mensual
Conmutadores	500
Teléfonos privados	400
Residenciales Estrato I y II	-0-
Residenciales Estrato III	30
Residenciales Estrato IV	60
Residenciales Estrato V	120
Residenciales Estrato IV	250
Industria Comercio y Servicios (Estrato I y II)	60
Industria Comercio y Servicios (Estrato III y IV)	120
Industria Comercio y Servicios (Estrato V y VI)	300
Aislados y Canales de transmisión de datos	500
Radioteléfonos	500”

d) El artículo 30 de Acuerdo No. 11 de 1988, por el cual se reforma la estructura tributaria distrital y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 30º.- Las tarifas establecidas en el Artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, quedará así:

TIPO DE SERVICIO	TARIFA MENSUAL
	(En salarios mínimos diarios)
Conmutadores	2/3
Teléfonos privados	2/3
Residenciales estratos 1 y 2	0
Residenciales estrato 3	1/24
Residenciales estrato 4	1/12
Residenciales estrato 5	1/6
Residenciales estrato 6	1/3
Industria. Comercio y Servicios (estrato 1 y 2)	1/12
Industria. Comercio y Servicios (estrato 3 y 4)	1/6
Industria. Comercio y Servicios (estrato 5 y 6)	1/3
Aislados y canales de transmisión de datos	2/3
Radioteléfonos	2/3”

- e) El artículo 9º, párrafos 1º y 2º del Acuerdo No. 21 de 1997, por el cual se reforma la naturaleza jurídica de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 9º.- Aplicación de las normas distritales a los nuevos operadores.- Las normas urbanísticas contenidas en el Acuerdo 06 de 1990; las que lo modifiquen y demás concordantes de conformidad con el artículo 26 de la Ley 142 de 1994, se aplicarán a todos los operadores que presten el servicio en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Parágrafo 1º.- A partir de la vigencia del presente Acuerdo, todos los suscriptores del servicio telefónico de Santa Fe de Bogotá, D.C., serán sujetos de la contribución de que trata el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, modificado por el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988.

De conformidad con lo anterior, todos los prestadores del servicio telefónico que operen en Santa Fe de Bogotá, D.C., serán responsables en igualdad de condiciones, por el cumplimiento de las obligaciones fijadas en aquellas normas a la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá, D.C. E.S.P - S.A. "E.T.B".

Parágrafo 2º.- Sólo serán sujetos de esta contribución, los usuarios, del servicio telefónico del territorio del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D.C.”

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Los demandantes invocaron como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política: artículos 1º, 4, 78, 121, 123, 150 numeral 12, 287 numeral 3, 300 numeral 4, 313 numeral 4, 338 y 363.
- Ley 97 de 1913: artículo 1º, literal i)
- Ley 84 de 1915: artículo 1º literal a)
- Ley 136 de 1994: artículo 32 numeral 7.
- Decreto Ley 1333 de 1986: artículos 72, 172 y 385.

El concepto de la violación de las respectivas demandas se resume, así:

Del expediente 250002327000200501676 (16710)

El ciudadano Fernando López Gutiérrez, parte demandante en el proceso, señaló que la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos.

Dijo que el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo 3 de 1967, creó el Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá, cuyos recursos estaban destinados a la construcción y dotación de instalaciones deportivas y bibliotecas, al tiempo que estableció una contribución a cargo de los suscriptores de los aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá y que su recaudo iría a formar parte del patrimonio del referido fondo.

Que pese a la autorización concedida por el Concejo Distrital, el Acuerdo 3 de 1967 no fue reglamentado por el Alcalde Mayor, de tal manera que el fondo creado por la norma en cuestión nunca existió.

Explicó que mediante el Acuerdo 4 de 1978 se creó el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte e incluyó como parte del patrimonio de este establecimiento público, la sobretasa establecida para la creación del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá.

Que, luego, los Acuerdos 19 de 1987, 11 de 1988 y 21 de 1997 modificaron el Acuerdo 3 de 1967 a efectos de cambiar las tarifas iniciales y extender la contribución a todos los suscriptores de los servicios telefónicos en el Distrito Capital de Bogotá.

Por último, señaló que el Acuerdo 90 de 2003 creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte y derogó expresamente el Acuerdo 3 de 1967, razón por la cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 del C.A.A., la disposición derogada y las que lo modificaron, según se explicó, perdieron fuerza ejecutoria y, por ello, no podían ser aplicadas por las autoridades distritales.

De otra parte, sostuvo que la Ley 19 de 1991 ordenó a todos los municipios del país crear un Fondo de Fomento y Desarrollo del Deporte, con la finalidad de promover el deporte, pero que el Distrito Capital no dio cumplimiento a esa disposición.

Luego del anterior recuento normativo, alegó que los actos administrativos demandados eran nulos porque modificaron el artículo 4º del Acuerdo No. 3 de 1967, mediante el que se había establecido un impuesto que carecía de la autorización legal que exige el artículo 338 de la Constitución Política y que, además, el impuesto fue destinado a un fondo inexistente.

Sostuvo que el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo No. 3 de 1967, creó una contribución a cargo de los suscriptores de aparatos telefónicos sin determinar de

manera clara y específica los elementos estructurales de la obligación tributaria, lo que atentaba contra el principio de predeterminación que orienta el sistema tributario.

Manifestó que el Distrito fundamentó el cobro de la denominada contribución al deporte a partir de una interpretación errónea de la Ley 97 de 1913, que autorizó al Concejo de Bogotá para crear el impuesto de teléfonos urbanos, pero que esa facultad no fue ejercida por el Concejo Distrital, ya que el Acuerdo 3 de 1967 no estableció el tributo en discusión con sujeción a las disposiciones constitucionales que regulan la potestad tributaria de las entidades territoriales y, por la misma razón, los actos administrativos demandados no podía modificar los elementos estructurales de un tributo ilegal.

Del expediente 250002327000200800019 01 (17423)

Los ciudadanos Wilson Ruiz Orejuela y Yadira Castillo Meneses, demandantes en el proceso, dijeron que las disposiciones demandadas debían anularse porque el marco normativo que les servía de fundamento no estaba vigente y no era acorde con los preceptos de orden constitucional que rigen en materia tributaria.

Señalaron que la autorización concedida al Concejo de Bogotá por el literal j) del artículo 1º la Ley 97 de 1913, para establecer el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, fue derogada explícitamente por la Constitución Política.

Para sustentar lo anterior, transcribieron apartes de la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado dictada dentro del expediente 14453 para señalar que el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, al carecer de los requisitos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Política, había perdido aplicabilidad.

De igual forma, se remitieron a ciertas providencias de la Corte Constitucional referentes a la potestad tributaria de las entidades territoriales que, según dijeron, precisaron que le corresponde al legislador fijar las reglas a las que están sujetas tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales para establecer tributos en sus correspondientes jurisdicciones.

Explicaron que el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 no tenía una estructura adaptable a la Constitución Política, ya que no determinó una directriz que le permitiera a los concejos municipales establecer los elementos estructurales del impuesto de teléfonos y que, en esa medida, el Concejo Distrital

de Bogotá no podía atribuirse una competencia exclusiva del Congreso de la República.

Por último, señalaron que el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 era violatorio del artículo 78 de la Constitución Política porque con esa norma se estableció una contribución ajena a la prestación del servicio de telefonía.

Del expediente 250002327000200700007 02 (18147)

La ciudadana Catalina Hoyos Jiménez, demandante en el proceso, dijo que los actos administrativos demandados violaban los artículos 150, 313 y 338 de la Constitución Política, referentes a la atribución y distribución de las competencias para establecer tributos, dado que con ellas el Concejo Distrital de Bogotá estableció un tributo cuyos elementos estructurales no fueron definidos por la ley.

Sostuvo que el impuesto de teléfonos, llamado en Bogotá contribución al deporte, tiene como fundamento principal el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, que resulta imposible de desarrollar por los municipios, porque no estableció ninguno de los elementos estructurales del tributo.

Dijo que si bien el artículo 338 de la Constitución Política establece que en todos los organismos de representación popular radica el poder tributario, las asambleas departamentales y los concejos municipales lo ejercen de manera derivada y que, en esa medida, sólo pueden establecer los tributos expresamente autorizados por la ley, para lo cual ésta debe establecer directamente los elementos de la obligación tributaria.

Se refirió a algunas sentencias de la Sección Cuarta del Consejo de Estado según las cuales el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 ha perdido aplicabilidad y que, por ello, el hecho que de que los concejos municipales lo desarrollen comporta una violación del artículo 121 de la Constitución Política.

Sostuvo que, por lo anterior, el Concejo de Bogotá no tenía competencia para expedir los actos administrativos demandados en lo que al impuesto de teléfonos se refiere, en razón a que el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 no determinó los elementos estructurales de la denominada contribución al deporte y que, por tanto, no podía atribuirse competencias asignadas por la Constitución Política al legislador.

Manifestó que si en gracia de discusión se admitiera que el Concejo de Bogotá tenía competencia para establecer la contribución al deporte, los actos administrativos demandados determinaron los elementos esenciales del tributo en abierta contradicción de lo estipulado en el artículo 338 de la Constitución Política, sin que, de todas formas, hubieran determinado el hecho generador del tributo, puesto que si bien hacen referencia a la suscripción de aparatos telefónicos y a la suscripción del servicio telefónico, estos enunciados hacen alusión a la sujeción pasiva, mas no al hecho generador.

CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS

En el expediente 250002327000200501676 (16710)

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A., el Distrito Capital de Bogotá y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte se opusieron a las pretensiones de la demanda.

- **Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.**

Señaló que de conformidad con lo establecido en los artículos 313 y 338 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía fiscal, de manera que el legislador, al autorizar el establecimiento de impuestos territoriales, no puede determinar directamente todos los elementos esenciales del tributo.

Dijo que la contribución al fondo al deporte, establecida mediante el Acuerdo 3 de 1967, goza de sustento legal. Así, explicó que el litera j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para establecer el impuesto de telégrafos y teléfonos urbanos.

Que con la expedición del Acuerdo 3 de 1967, el Concejo del Distrito, de una parte, creó el Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá y, de otra, estableció el impuesto a la telefonía autorizado por la Ley 97 de 1913. Que, además, previó que el patrimonio del fondo creado estaría conformado, entre otros recursos, por los provenientes del impuesto adoptado mediante esa norma.

Agregó que las funciones del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá fueron recogidas por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, creado por el Acuerdo 4 de 1978, norma que, además, dispuso que el patrimonio del instituto estaría conformado, entre otras asignaciones, por la sobretasa establecida para la creación del fondo al deporte, de tal manera que desde entonces perdieron eficacia normativa aquellas disposiciones del Acuerdo 3 de 1967 relacionadas con dicho fondo.

Sostuvo que la Ley 19 de 1991 ordenó la creación de un Fondo Municipal de Fomento y Desarrollo del Deporte en todos los municipios del país, pero que dicha norma no afectó el modelo establecido en Bogotá, en la medida en que Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte había recogido el fondo que en materia de deportes se había establecido desde 1967 y, por tanto, no era pertinente su creación por cuanto ya existía un instituto que cumplía con esas funciones.

Manifestó que mediante el Acuerdo 90 de 2003 se creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte, cuya administración estaba a cargo del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte y se estableció que su finalidad era implementar una aplicación financiera y de tesorería con los recursos que integraban dicho fondo.

En relación con la vigencia de la contribución al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, señaló que los Acuerdos 19 de 1987 y 11 de 1988 dejaron sin eficacia la estructura tarifaria adoptada por el Acuerdo 3 de 1967 y que el Acuerdo 21 de 1997 la hizo extensiva a todos los suscriptores del servicio telefónico, de tal manera que con estas normas se reestructuró el contenido sustantivo del tributo creado en 1967.

Hechas las anteriores precisiones, explicó que el hecho generador del impuesto, según lo previsto en el Acuerdo 3 de 1967, era la suscripción de aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá, y que luego, tal y como lo dispuso el Acuerdo 21 de 1997, el hecho generador se concretó en la suscripción del servicio telefónico en el Distrito Capital.

Que el sujeto pasivo, según el Acuerdo 3 de 1967, eran los suscriptores de los aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá y que a partir de 1997, eran sujetos pasivos los suscriptores del servicio, al tiempo que la tarifa es la establecida en el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988.

Explicó que el Acuerdo 90 de 2003, por medio del cual se creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte, estableció que este se financiaría, entre otros recursos, con los relacionados en el Acuerdo 11 de 1998.

Que el Acuerdo 90 de 2003 dispuso que derogaba el Acuerdo 3 de 1967, pero que esa derogatoria no debía entenderse referida al impuesto de teléfonos toda vez que mediante los Acuerdos 11 de 1988 y 21 de 1997 se retomaron las disposiciones relativas a ese impuesto.

- **El Distrito Capital de Bogotá.**

Señaló que según lo establecido en el Decreto 1421 de 1993, le corresponde al Concejo Distrital de Bogotá establecer, reformar o eliminar los tributos, contribuciones, impuestos, sobretasas, ordenar las exenciones y establecer el sistema de retenciones y anticipos.

Que mediante el literal j) del artículo 1º de Ley 97 de 1913 se autorizó al Concejo de Bogotá para adoptar el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos. Que el tributo autorizado fue adoptado en el Distrito Capital mediante el Acuerdo 3 de 1967, que estableció el impuesto sobre la telefonía cuyo destino era el Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá.

Agregó que, más tarde, el Acuerdo 19 de 1987, mediante el cual se expidió el presupuesto de rentas e ingresos y de inversiones y gastos de las entidades descentralizadas y fondos rotatorios del Distrito Especial de Bogotá, modificó el artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967, referente a la tarifa de la contribución al deporte.

Que lo propio hizo el Acuerdo 11 de 1988⁹, que adoptó un sistema de tarifas mensuales fijadas en salarios mínimos diarios, y conservó la clasificación de los usuarios del servicio de teléfono adoptado por el Acuerdo 19 de 1987, con lo que se dejó sin eficacia normativa la regulación sobre tarifas del impuesto a la telefonía adoptada mediante el Acuerdo 3 de 1967.

Explicó que el Acuerdo 21 de 1997, mediante el que se transformó la naturaleza jurídica de la Empresa de Teléfonos de Bogotá, incluyó como sujetos pasivos del impuesto a la telefonía a todos los suscriptores del servicio telefónico en la jurisdicción del Distrito Capital y atribuyó responsabilidades a todos los operadores de telefonía del Distrito Capital para que cobraran el impuesto en las mismas condiciones que lo hacía la Empresa de Teléfonos de Bogotá. De tal manera que, explicó, las normas referidas modificaron la estructura del impuesto sobre telefonía destinado al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial

⁹ "por la cual se reforma la estructura tributaria distrital y se dictan otras disposiciones"

de Bogotá.

En similares términos a los expuestos en la contestación de la demanda por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, explicó que el hecho generador del impuesto en discusión, según lo previsto en el Acuerdo 3 de 1967, era la suscripción de aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá, y que luego se precisó que el hecho generador era la suscripción al servicio telefónico en el Distrito Capital.

Que los sujetos pasivos, según el Acuerdo 3 de 1967, eran los suscriptores de aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá y que a partir de 1997, los sujetos pasivos eran todos los suscriptores del servicio de telefonía sin atender quien fuera el operador. Que la tarifa era la establecida en el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988.

De igual forma, sostuvo que el Acuerdo 90 de 2003, por medio del cual se creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte, estableció que éste se financiaría, entre otros, con los recursos relacionados en el Acuerdo 11 de 1988.

Que pese a que el artículo 6 del Acuerdo 90 de 2003 señaló que derogaba el Acuerdo 3 de 1967, esa derogatoria no podía entenderse referida al impuesto de teléfonos ya que, reiteró, la estructura del impuesto fue modificada y recogida en los Acuerdos 11 de 1988 y 21 de 1997.

Que, por el contrario, la derogatoria en cuestión estaba referida a la creación y al régimen legal de Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá que fue reemplazado en sus funciones por el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte. Insistió en que la derogatoria no afectó la vigencia del impuesto establecido por el Acuerdo 3 de 1967.

De otra parte manifestó, con fundamento en lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-430 de 1995, que las diferentes denominaciones que se le han dado al impuesto sobre teléfonos urbanos no afectaban su legalidad, en razón a que la Constitución Política no establece una tipología uniforme en relación con la denominación de los tributos.

Advirtió que las entidades territoriales están revestidas de autonomía tributaria, lo que les permite configurar los elementos del tributo y que la Constitución Política no estableció una competencia privativa del Congreso de la República en esa materia.

Formuló como excepciones la ausencia de causa para demandar, fundada en que los actos administrativos demandados no presentaban vicios de legalidad. También alegó la falta de claridad del concepto de la violación.

- **El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte**

En esencia, expuso similares argumentos de defensa a los señalados por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. y el Distrito Capital en sus correspondientes contestaciones a la demanda.

Señaló que el impuesto a la telefonía tiene origen en la Ley 97 de 1913, cuyo artículo 1º, literal j), autorizó al Concejo de Bogotá para establecer el impuesto que se demanda, disposición que se encuentra vigente y que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-504 de 2002.

De otra parte, sostuvo que el Acuerdo 3 de 1967 creó el Fondo Popular Deportivo, cuya finalidad principal era promover actividades deportivas y culturales y su patrimonio estaba conformado, entre otros, por los recursos del impuesto a la telefonía.

Que, luego, las finalidades y objetivos del referido fondo fueron recogidas por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, creado mediante el Acuerdo 4 de 1978, norma que además dispuso que el patrimonio de dicho instituto estaría conformado por las participaciones en las contribuciones, tasas e impuestos, entre los que se incluye el impuesto creado por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 3 de 1967.

Dijo que hasta ese momento tuvo vigencia el Acuerdo 3 de 1967 en relación con los elementos del impuesto a la telefonía, pero que perdió eficacia frente a las finalidades y postulados relacionados con el fondo al deporte.

Que, mediante el Acuerdo 90 de 2003, en el Distrito Capital se creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte, financiado, entre otros recursos por los relacionados en el Acuerdo 11 de 1988.

Se refirió a los antecedentes del impuesto sobre la telefonía, también denominado contribución al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, creado mediante el Acuerdo 3 de 1967, cuyas tarifas fueron

modificadas por los Acuerdos 19 de 1987 y 11 de 1989 y, finalmente reformado por el Acuerdo 21 de 1997, que, según sostuvo, contienen la estructura actual del impuesto.

Dijo que las diferentes denominaciones que se le han dado al impuesto sobre los teléfonos urbanos no afectaron su legalidad y que, además, el Acuerdo 3 de 1967 no fue derogado por el Acuerdo 90 de 2003 en la medida en que la derogatoria de esa norma estaba referida sólo al fondo del deporte.

En el expediente 250002327000200800019 01 (17423)

Con ocasión de la contestación de la demanda, el apoderado judicial del Distrito Capital solicitó la acumulación con el proceso 250002327000200501676 (16710), por esa razón, expuso similares argumentos a los expuestos en la contestación de la demanda dentro de ese proceso.

En el expediente 250002327000200700007 02 (18147)

El Distrito Capital de Bogotá y la Secretaría de Hacienda Distrital se opusieron a las pretensiones de la demanda.

- **El Distrito Capital de Bogotá**

Dijo que mediante sentencia del 30 de mayo de 2007, dictada en el expediente 250002327000200501676 (16710), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de los artículos 12, numeral 10, del Acuerdo 4 de 1978, 5º del Acuerdo 19 de 1987, 30 del Acuerdo 11 de 1988 y los parágrafos 1 y 2 del artículo 9º del Acuerdo 21 de 1997, sentencia objeto de esta alzada.

Que, de igual manera, en el expediente 250002327000200800019 01 (17423) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó estarse a lo resuelto en el proceso 250002327000200501676 (16710) y que, también, anuló el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967.

Sostuvo que si bien el Acuerdo Distrital 3 de 1967, por el que se creó el Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, fue derogado expresamente por el artículo 6º del Acuerdo 90 de 2003, el impuesto de teléfonos con destino a dicho fondo había sido reestructurado por los acuerdos 11 de 1988 y 21 de 1997, lo que implicaba la vigencia del impuesto.

Que, en esa medida, la derogatoria del artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967 era inocua en lo que al tributo en discusión correspondía, por tanto, insistió en los

argumentos de defensa expuestos en las contestaciones de las demandas de los expedientes 250002327000200501676 (16710) y 250002327000200800019 01 (17423).

- **La Secretaría de Hacienda Distrital.**

Mediante apoderado judicial, la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá contestó la demanda para oponerse a las pretensiones.

Dijo que el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá ciertos tributos, entre ellos, el impuesto a la telefonía y que esa norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-504 de 2004.

Explicó que el Concejo Distrital de Bogotá estableció el impuesto autorizado por la Ley 97 de 1913, mediante el Acuerdo 3 de 1967, que, a la vez, fue modificado por los Acuerdos 4 de 1978, 11 de 1989 y 21 de 1997, disposiciones que reestructuraron el tributo en cuestión y que se encuentran vigentes.

LAS SENTENCIAS APELADAS

Sentencia del 30 de mayo de 2007. Expediente 250002327000200501676 (16710)

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección A, decidió¹⁰:

“PRIMERO. DECLÁRASE la nulidad de los artículos 12, numeral 10 del Acuerdo 4 de 1978, 5 del Acuerdo 19 de 1987; 30 del Acuerdo 11 de 1988 y los párrafos primero y segundo del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997, proferidos por el Concejo Distrital de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.” (...)

Señaló que la Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos y que con la expedición del Acuerdo 3 de 1967, el Concejo Distrital creó el Fondo de Desarrollo Popular

¹⁰ La Magistrada Marcela Cadavid Bringe salvó el voto. Dijo que en la sentencia había que resolver dos aspectos relevantes. El primero referido a la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967 que creó el impuesto de teléfonos. La magistrada consideró que el Acuerdo no estaba derogado puesto que le halló la razón al Distrito Capital en el sentido de que por error de técnica legislativa se derogó todo el acuerdo pero que la alusión al impuesto en normas posteriores al Acuerdo 3 de 1967 permitían inferir que estaba vigente.

Que, el otro aspecto era el referido al fundamento legal que autorizó la creación del impuesto. Consideró que los Acuerdos demandados no eran nulos puesto que fueron creados con fundamento en la Ley 97 de 1913, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional.

Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá y estableció el impuesto a la telefonía.

Dijo que el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967 decretó una contribución para los suscriptores de aparatos telefónicos, de manera diferencial, determinada en pesos, y teniendo en cuenta distintas categorías. Que también exoneró del pago del impuesto a ciertos sujetos.

Que, a su vez, el artículo 5º del Acuerdo 3 de 1967 determinó la destinación del tributo y lo asignó al patrimonio del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá, con lo que se configuró la denominada destinación específica del impuesto.

Sostuvo que la norma en cuestión incurrió en un antitecnicismo al establecer el tributo como una contribución, pero que al referirse a las exclusiones lo calificó como un impuesto, y que con ello desconoció la diferencia conceptual entre ambas categorías.

Que, luego, el Concejo Distrital de Bogotá expidió el Acuerdo 4 de 1978, con el que creó el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, cuyo artículo 10 señalaba los factores que integran el patrimonio del instituto, entre los que se destacaba la sobretasa establecida para la creación del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultura por el Acuerdo 3 de 1967 y determinó que estos recursos estaban destinados al deporte. Advirtió que, al igual que con la norma modificada, incurrió en la imprecisión de denominar sobretasa lo que era un impuesto.

Que más tarde, el Acuerdo 19 de 1987 modificó el artículo 4º de Acuerdo 3 de 1967, a efectos de establecer una tarifa mensual determinada en función de la clase de suscripción. Que, de igual forma, el Acuerdo 11 de 1988 modificó las tarifas establecidas en el Acuerdo 3 de 1967, para fijarlas en salarios mínimos diarios, pero conservando la clasificación establecida en el Acuerdo 19 de 1987.

Anotó por último, que el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 90 de 2003, con el que se creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte que en el artículo 6º derogó el Acuerdo 3 de 1967 y las demás disposiciones que le fueran contrarias.

Luego del anterior recuento normativo, señaló que el impuesto en discusión fue derogado expresamente por el Acuerdo 90 de 2003, al señalar que derogaba el Acuerdo 3 de 1967 y las demás normas que le fueran contrarias.

Explicó que así el Acuerdo 90 de 2003 no hubiera hecho referencia a las demás normas que le fueran contrarias, los acuerdos demandados perdieron fuerza ejecutoria por cuanto desapareció el fundamento jurídico que las soportaba, esto es, el Acuerdo 3 de 1967.

Agregó que si bien era cierto que el artículo 4º del Acuerdo 90 de 2003 señaló que el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte se financiaría, entre otros recursos, con los relacionados en el Acuerdo 11 de 1988, la modificación introducida por esa norma estaba referida solo a la tarifa del tributo creado por el Acuerdo 3 de 1967, de tal manera que, por esa sola mención no se podía concluir que el impuesto estaba vigente, pues debía entenderse que hacían parte del fondo los recursos contemplados en el Acuerdo 11 de 1998 que se encontraban vigentes, pero de ninguna manera los que se derogaron expresamente.

Manifestó que si en gracia de discusión se admitiera que el Acuerdo 3 de 1967 estaba vigente, ese acuerdo no era aplicable en razón a que no cumplía los presupuestos establecidos en la Constitución Política para la creación de los tributos, dado que la Ley 97 de 1913 no estableció los elementos del impuesto de telégrafos y teléfonos urbanos, tal y como lo habría reiterado la Sección Cuarta del Consejo de Estado en las sentencias del 5 y 11 el marzo, 11 de junio y 9 de diciembre de 2004.

Sentencia del 27 de agosto de 2008. Expediente 250002327000200800019 01 (17423)

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección A, decidió¹¹:

“PRIMERO. ESTÉSE a lo resuelto en providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección IV, Subsección A, de treinta (30) de mayo de dos mil siete (2007), Expediente No. 250002327000200501676 con relación a la declaratoria de nulidad de (sic)

¹¹ La Magistrada María Marcela del Socorro Cadavid Bringe aclaró el voto en virtud de que en este fallo se decidió estarse a lo resuelto en la sentencia del 30 de mayo de 2007 (Exp. 2005-1676), en la que salvó el voto.

del artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988 y el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997.

SEGUNDO. *Se declara la nulidad del artículo 4 de Acuerdo 3 de 1967 con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de este proveído.” (...)*

Señaló que el artículo 30 de Acuerdo 11 de 1988, declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la sentencia antes referida, subrogó expresamente el artículo 4 de Acuerdo 3 de 1967.

Que, sin embargo, por la subrogación, la ilegalidad que afectaba al artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988 se extendía a la norma subrogada, por cuanto su contenido normativo se relacionaba con el esquema tarifario del impuesto de teléfonos y que como los motivos de ilegalidad apuntaban a cuestionar la competencia del Concejo Distrital para regular esa materia, era pertinente aplicar el principio según el cual a los mismos fundamentos fácticos se deben aplicar similares argumentos y decisiones jurídicas, de tal manera que hizo extensivos los argumentos de la sentencia referida para declarar la nulidad de artículo 4 de Acuerdo 3 de 1967.

Sentencia del 26 de noviembre de 2009. Expediente 250002327000200700007 02 (18147)

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección B, decidió:

“PRIMERO. DECLÁRESE *la nulidad del artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, el párrafo 1º del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997 y el artículo 4 del Acuerdo No. 3 de 1967 de conformidad con la parte motiva de esta providencia. (...)*”

Luego de hacer referencia al artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967 y a las disposiciones que con posterioridad lo modificaron, señaló, en los mismos términos en los que se refirió el Tribunal en la sentencia del 30 de mayo de 2007, dictada dentro del expediente No. 250002327000200501676 (16710), que el tributo fue derogado expresamente por el Acuerdo 90 de 2003 y que, por consiguiente, no existía fundamento legal para su cobro.

De igual forma, se refirió a la sentencia de 27 de agosto de 2008, proferida dentro del proceso 250002327000200800019 01 (17423) mediante la cual el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección B, anuló el artículo 4º de Acuerdo 3 de 1967.

Concluyó que las anteriores sentencias fueron apeladas, y que como a la fecha el Consejo de Estado no había emitido un pronunciamiento definitivo, era procedente anular los actos administrativos demandados.

EL RECURSO DE APELACIÓN

En el expediente 250002327000200501676 (16710)

Inconformes con la decisión del Tribunal, el Distrito Capital de Bogotá, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, demandados dentro del proceso, apelaron la sentencia, en los siguientes términos:

- **El Distrito Capital de Bogotá**

Dijo que el tributo autorizado por la Ley 97 de 1913, creado en Bogotá por el Acuerdo 3 de 1967, cumplía con las condiciones para que fuera clasificado como un impuesto y que no dejaba de serlo por estar destinado a cubrir los gastos del deporte dentro del Distrito Capital, lo que excluía la posibilidad de que fuera confundido con una tasa o una contribución.

En relación con la derogatoria del impuesto, sostuvo que el Acuerdo 3 de 1967 creó el Fondo de Desarrollo Deportivo y Cultural del Distrito Capital y estableció unas categorías de contribución para los suscriptores de aparatos telefónicos, que a su turno fueron modificadas por el Acuerdo 19 de 1987, en sustitución de una tarifa mensual, determinada en función de los estratos residenciales de los suscriptores. Que el Acuerdo 11 de 1987 también modificó las tarifas a efecto de establecerlas en salarios mínimos diarios.

Dijo que de conformidad con lo anterior, las disposiciones vigentes relativas a la tarifa del impuesto en discusión eran las establecidas en el Acuerdo 11 de 1988.

Agregó que el Acuerdo 21 de 1997 reestructuró el impuesto al deporte creado por el Acuerdo 3 de 1967, ya que, de un lado, amplió el ámbito de aplicación del tributo a todos los suscriptores de telefonía, sin distinguir si eran o no usuarios de la Empresa

de Telecomunicaciones de Bogotá, al tiempo que asignó a todos los operadores que prestaran el servicio telefónico en el Distrito Capital las obligaciones en principio atribuidas a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá.

Sostuvo que el Acuerdo 90 de 2003 creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte, que estaba financiado, entre otros recursos, por los referidos en el Acuerdo 11 de 1988, es decir los originados en el impuesto a la telefonía creado por el Acuerdo 3 de 1967.

Explicó que pese a que el artículo 6º del Acuerdo 90 de 2003 derogó el Acuerdo 3 de 1967, debía entenderse que dicha derogatoria estaba referida sólo al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito de Bogotá, mas no al impuesto de telefonía, pues, de lo contrario no tendría ningún sentido que se hubieran incluido los recursos referidos en el Acuerdo 11 de 1988 como recursos del fondo que mas tarde fue creado.

Sobre este particular, concluyó que la intención del Concejo de Bogotá fue mantener la vigencia del tributo como una renta distrital con destino al deporte y que la derogatoria contenida en el Acuerdo 90 de 2003 fue respecto de la naturaleza del fondo creado por el Acuerdo 3 de 1967.

En relación con el razonamiento del Tribunal según el cual la Ley 97 de 1913 no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución Política para que sea tenida como autorización del impuesto sobre teléfonos, señaló que la Corte Constitucional declaró exequibles los literales d) e i) de la referida norma, salvo la expresión *análogas*, y, en consecuencia, no había duda de que existía un fundamento legal que autorizaba la creación del impuesto.

Respecto de las sentencias del Consejo de Estado que anularon ciertas normas territoriales referidas al impuesto de teléfonos, señaló que tales sentencias estaban referidas a normas dictadas con posterioridad a la Constitución Política de 1991, mientras que, en el caso de Bogotá, el impuesto de teléfonos fue establecido mediante normas que en su momento cumplieron los parámetros exigidos por la Constitución de 1886.

- **La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.**

Señaló que la contribución al fondo al deporte no fue derogada por el Acuerdo 90 de 2003. Se remitió a lo dicho en la contestación de la demanda.

Luego de hacer un recuento sobre el Acuerdo 3 de 1967 y las disposiciones que con posterioridad lo modificaron, dijo que la regulación vigente sobre las tarifas del impuesto a la telefonía era la incorporada en el Acuerdo 11 de 1988. Así mismo, que el Acuerdo 21 de de 1997 reestructuró el contenido sustantivo del impuesto.

Sostuvo que la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967, que tuvo lugar con el Acuerdo 90 de 2003, era inocua frente a la vigencia del impuesto de teléfonos toda vez que la estructura tributaria del impuesto fue modificada por los acuerdos 11 de 1988 y 21 de 1997.

Dijo que de no aceptarse que los acuerdos 11 de 1988 y 21 de 1997 reestructuraron los elementos esenciales del impuesto debía aceptarse el argumento expuesto por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte en la contestación de la demanda, según el cual, la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967, que hizo el Acuerdo 30 de 2003, estaba referida, solo a la creación del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá.

Por último, señaló que el impuesto en discusión fue autorizado por el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, cuya exequibilidad fue declarada por la Corte Constitucional.

- **El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte**

A igual que los otros apelantes, insistió en que la Ley 97 de 1913, declarada exequible por la Corte Constitucional en lo que al impuesto de telefonía se refiere, autorizó al Concejo de Bogotá para establecer el tributo en cuestión y que, mediante el Acuerdo 3 de 1967, reguló la contribución para los suscriptores de aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá, para lo cual estableció 5 categorías y asignó de manera proporcional la suma a pagar.

Explicó que el Acuerdo 3 de 1967 creó el Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá con el objeto principal de promover el deporte, y que su patrimonio estaba integrado, entre otras asignaciones, por el impuesto de telefonía.

Que mediante el acuerdo 4 de 1978, las funciones del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá fueron asignadas al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, y que así como asumió las funciones, absorbió las fuentes de ingresos, tal y como lo prevé el artículo 12 del mentado acuerdo.

Manifestó que el Acuerdo 90 de 2003 creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte a cargo del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, financiado entre otros recursos por los señalados en el Acuerdo 11 de 1988, de tal forma que la derogatoria de la norma en cuestión estaba referida solo al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá.

En el expediente 250002327000200800019 01 (17423)

El Distrito Capital de Bogotá interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal. Lo sustentó en los mismos términos expuestos en la apelación propuesta dentro del expediente 250002327000200501676 (16710).

En el expediente 250002327000200700007 02 (18147)

El Distrito Capital de Bogotá y la Secretaría de Hacienda Distrital interpusieron recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal.

El Distrito Capital de Bogotá sustentó el recurso en los mismos términos expuestos en la apelación propuesta dentro del expediente 250002327000200501676 (16710).

La Secretaría de Hacienda Distrital, luego de hacer un recuento de las normas que modificaron el Acuerdo 3 de 1967, señaló que el Acuerdo 21 de 1997 reestructuró el impuesto al deporte creado en 1967, conservando las tarifas establecidas por el Acuerdo 11 de 1988.

Agregó que el Acuerdo 90 de 2003 no debía interpretarse en el sentido de que derogaba el impuesto de telefonía creado mediante el Acuerdo 3 de 1967, modificado por los Acuerdos 4 de 1978, 11 de 1988 y 21 de 1997, ya que el hecho

de haber asignado al fondo cuenta los recursos referidos en el Acuerdo 11 1988 descartaba la derogatoria.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En el expediente 250002327000200501676 (16710)

El ciudadano **Fernando López**, demandante en el citado proceso, señaló que los actos administrativos acusados violan las disposiciones relacionadas con las facultades tributarias de los entes territoriales, según las cuales, el Congreso de la República ostenta de manera soberana la potestad impositiva.

Agregó que el impuesto en discusión está relacionado directamente con el impuesto a los telégrafos y teléfonos urbanos previsto en el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, sobre el cual el Consejo de Estado ha fijado una jurisprudencia uniforme en cuanto a su inaplicación. Se remitió a la sentencia proferida el 5 de marzo de 2005 dentro del expediente 13584.

En el expediente 250002327000200700007 02 (18147)

Decretada la acumulación del expediente 250002327000200700007 02 (18147) al expediente 250002327000200501676 (16710), la ciudadana **Catalina Hoyos Jiménez**, demandante dentro del proceso acumulado, presentó alegatos de conclusión

Señaló que, tal y como lo ha establecido el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las normas demandada no se encuentran vigentes, es decir que la contribución al deporte está derogada.

Adujo que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante auto del 6 de diciembre de 2007, con el que se resolvió el recurso de apelación contra el auto

del Tribunal que resolvió la solicitud de revocatoria directa, concluyó que ninguna de las normas demandadas estaba vigente.

Reiteró que estaba demostrado que la contribución al deporte tiene como fundamento principal el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, y que los municipios no pueden desarrollar ese impuesto porque no existe una ley de la República que fije, tan siquiera de manera tangencial, los elementos estructurales del tributo en cuestión.

Agregó que si bien es cierto que el Consejo de Estado varió su criterio en cuanto a la exigencia de que la ley fije directamente todos los elementos de la obligación tributaria, advierte que es imperativo que la ley debe fijar, por lo menos, el hecho generador, exigencia que no cumple la norma en cuestión.

Que por lo anterior, el Concejo Distrital de Bogotá no tenía competencia para determinar los elementos del tributo y mucho menos el hecho generador que, en todo caso, no fue definido por ninguno de los acuerdos demandados.

En el expediente 250002327000200800019 01 (17423)

Los demandantes no alegaron de conclusión.

En los tres procesos, el Distrito Capital reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En los procesos de los expedientes 250002327000200501676 (16710) y 250002327000200800019 01 (17423) el **Ministerio** Público solicitó declarar la nulidad de los acuerdos demandados, mientras que en el proceso del expediente 250002327000200700007 02 (18147), solicitó revocar la sentencia apelada.

De una parte, y a efectos de solicitar la nulidad de las normas demandados, señaló que el Consejo de Estado ha establecido que el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, en lo que al impuesto de teléfonos respecta, ha perdido

aplicabilidad por carecer de los requisitos de precisión legal que impidan que se torne en indeterminado o ambiguo.

Explicó que el precepto legal creador del impuesto no permite su desarrollo por parte de las entidades territoriales puesto que no solo no señaló los elementos determinantes del tributo, o por lo menos alguno de ellos, sino que, además, no fijó las directrices para que las entidades territoriales pudieran establecerlos, según lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política.

Por el contrario, en el proceso del expediente 250002327000200700007 02 (18147), una vez acumulado al 250002327000200501676 (16710), y a diferencia de lo que conceptuó en ese proceso, solicitó revocar la sentencia apelada.

Señaló que tal y como lo afirmó la parte demandada, el Acuerdo 90 de 2003, mediante el que se creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte, no derogó el impuesto creado por el Acuerdo 3 de 1967, ya que la derogatoria a la que hizo referencia en el artículo 6 estaba relacionada solo con la materia desarrollada en el Acuerdo 90 de 2003.

De otra parte, sostuvo que el criterio del Consejo de Estado, según el cual el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 había perdido aplicabilidad, fue modificado por la Sección Cuarta de esa corporación a partir de la sentencia del 9 de julio de 2009, dictada dentro del expediente 16544, según cual, creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento en que esta no se haya ocupado de definir todos los elementos de la obligación tributaria, le corresponde a las corporaciones de elección popular efectuar las provisiones sobre el particular.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Objeto de la sentencia. Le corresponde a la Sala decidir si son nulos los actos por los cuales se estableció en el Distrito de Bogotá el llamado impuesto de teléfono, en los términos de las pretensiones de las demandas ya reseñadas, impuesto que, por cierto, en Bogotá tomó el nombre de “impuesto o fondo al deporte”.

En efecto, como se verá, el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos a que se refiere la Ley 97 de 1913, en Bogotá, nació en principio como contribución impuesta a los suscriptores de aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá y luego derivó hacia un impuesto de apoyo o fomento al deporte debido al destino que ha tenido este ingreso público en la ciudad de Bogotá.

En general, las partes demandantes han señalado el conjunto de normas que constituyen el régimen jurídico de ese impuesto y que serán objeto de análisis por parte de la Sala en orden a verificar su legalidad.

En ese sentido, le corresponde a la sala, en concreto, definir si son nulas o no las siguientes normas distritales, que han sido invocadas como acusadas, en lo que atañe al establecimiento del impuesto a los teléfonos o fondo al deporte y sus diferentes y sucesivas reformas:

- El artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967, *por el cual se crea el Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá,*
- El artículo 12, numeral 10, del Acuerdo 4 de 1978, *por el cual se crea el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte,*
- El artículo 5º del Acuerdo 19 de 1987, *por el cual se expide el presupuesto de rentas e ingresos y de inversiones y gastos de las Entidades Descentralizadas y Fondos Rotatorios del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones,*
- El artículo 30 de Acuerdo 11 de 1988, *por el cual se reforma la estructura tributaria distrital y se dictan otras disposiciones, y*
- El artículo 9, parágrafos 1º y 2º del Acuerdo 21 de 1997, *por el cual se reforma la naturaleza jurídica de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones.*

Concretamente, resolverá si el Concejo Distrital de Bogotá ha tenido competencia para establecer el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos creado por la Ley 97 de 1913, denominado actualmente en Bogotá contribución al Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte o fondo del deporte y que se suele liquidar y cobrar con la factura del servicio de teléfono por las empresas que prestan el servicio en Bogotá.

Temas objeto de análisis: Con ese propósito, la Sala analizará los siguientes temas:

- a. De la vigencia de la autorización para crear el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos prevista por la Ley 97 de 1913 y de los alcances de la función impositiva de los municipios frente a esa materia.
- b. Del desarrollo y vigencia de las normas distritales que regulan el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos creado por la Ley 97 de 1913 en Bogotá.
- c. Del examen de legalidad de las normas acusadas por la parte actora, que es plural debido a la acumulación de los procesos a la que ya se hizo referencia.

Por lo tanto, la Sala acomete el estudio de esos temas, así:

- a. De la vigencia de la autorización para crear el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos prevista por la Ley 97 de 1913 y de los alcances de la función impositiva de los municipios frente a esa materia.**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado sostuvo durante un tiempo que el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 había perdido aplicabilidad. Esa interpretación fue rectificada por esta misma corporación a partir de la sentencia del 9 de julio de 2009¹², y desde entonces constituye la posición reiterada de la Sala¹³.

Según el precedente judicial que se acaba de citar, que incluso corresponde con el criterio de la Corte Constitucional sobre el particular¹⁴, el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos establecido en el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 no ha sido derogado, y que, en esa medida, constituye la autorización legal para que los concejos municipales y distritales establezcan este tributo dentro del ámbito de sus competencias.

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Bogotá, D.C., 9 de julio de 2009. Número de radicación: 17001-23-31-000-2006-00404-02 Número interno: 16544. Actor: NÉSTOR FABIO VALENCIA TORRES Y OTRO. Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D.C., 21 de noviembre de 2012. Radicación: 130012331000200501286-01. Número interno: 18691. Demandante: Alcides Arrieta Meza. Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

¹⁴ En sentencia C-504 del 3 de julio del 2002. M.P. JAIME ARAUJO RENTERÍA, la Corte Constitucional sostuvo que “*De suerte tal que los literales acusados (se refiere a los literales (d) e (i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913) han mostrado siempre una vigencia impositiva no susceptible de afectación por dispositivos, que como el del artículo 385, pretenden derogarlos tácitamente al amparo de facultades inexistentes.*”

En conclusión, siendo clara la vigencia jurídica de los literales demandados, la Sala acometerá su examen de fondo.”

La sala ratificará en esta oportunidad que está plenamente vigente y es aplicable la Ley 97 de 1913, y que, por ende, los impuestos municipales creados al amparo de esa norma son válidos. La eventual nulidad de estos impuestos se podría declarar, pero no por carecer de fundamento legal, que es esa ley 97, sino por otras razones inherentes al establecimiento de tributos.

La Sala recuerda que el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 claramente dispuso lo siguiente:

“Artículo 1º. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá, puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la asamblea departamental: (...)

i) Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas¹⁵.”

Posteriormente, la Ley 84 de 1915 extendió la potestad otorgada inicialmente al Concejo de Bogotá a los demás concejos municipales, así:

“Artículo 1º. Los concejos municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4º de 1913:

a) Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las asambleas departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones. (...)”

Luego, el artículo 76 de la Ley 11 de 1986 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, entre otras, para:

“b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal”.

Y, finalmente, que en ejercicio de la mencionada facultad, el Ejecutivo expidió el Decreto Ley 1333 de 1986, que en el artículo 172 estableció:

¹⁵ El aparte subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-504 del 2002.

“Artículo 172. Además de los existentes hoy legalmente, los municipios y el distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes.”

La Sala, en la sentencia del 9 de julio de 2009, a la que ya se hizo referencia, precisó que, aunque el Decreto Ley 1333 de 1986 no incluyó expresamente el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos previsto en el literal *i*) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, subsistieron los gravámenes creados por leyes expedidas antes de 1986, pues el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en la Ley 11 de 1986 no incluían la de derogar o modificar las leyes vigentes, sino únicamente la de compilar de manera armónica las normas que regulaban la administración municipal¹⁶. En otras palabras, la compilación normativa que se hizo en el Decreto 1333 no significó la derogatoria de leyes no compiladas en este estatuto.

Además de la vigencia de la Ley 97 de 1913 en lo que al impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos se refiere, la Sala precisó que los concejos municipales están facultados para determinar los elementos del tributo, según las consideraciones que a continuación se exponen.

Como lo determinó la Sala en la sentencia del 9 de julio de 2009, que se reitera, el artículo 338¹⁷ de la Constitución Política establece la competencia que tienen los entes territoriales para que los órganos de representación popular fijen los presupuestos objetivos de los tributos aplicables en sus jurisdicciones, pues esta facultad no es exclusiva del Congreso, tratándose de tributos territoriales. De hecho, la autonomía dada a las entidades territoriales es más que la simple y tradicional descentralización administrativa, que no es otra cosa que una técnica de transferencia de competencias para ejecutar las leyes, para meramente administrarlas, y que provenía del estricto modelo centralista de la Constitución de 1886.

Para el efecto, dijo que la Constitución Política permite que sean la ley, las ordenanzas o los acuerdos los que determinen los elementos del tributo, en clara concordancia y en desarrollo de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales consagrados en los artículos 1^o¹⁸, 1287-3¹⁹, 300-4²⁰y

¹⁶ *Op. Cit.* Sentencia del 9 de julio de 2009.

¹⁷ “**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.”

¹⁸ **ARTÍCULO 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

313-4²¹, ibídem. Que, entender lo contrario implicaría hacer nugatorias las atribuciones que constitucionalmente se les confirió a los departamentos y a los municipios en materia tributaria.

La Sala precisó que, en todo caso, la competencia impositiva que ostentan los concejos municipales y las asambleas departamentales no es ilimitada, pues no están facultados para establecer tributos *ex novo*, ya que la atribución de crear o autorizar impuestos es exclusiva del Congreso. Que, sin embargo, esta limitante no constituye un obstáculo para que a partir de la creación o autorización legal de un tributo, los entes territoriales puedan, con autonomía normativa, establecer los elementos estructurales de la obligación tributaria cuando la ley no los haya fijado directamente.

Con sujeción a este razonamiento, la Sala precisó:

“En efecto, se advierte que el mencionado artículo de la Ley 97 en concordancia con la Ley 84 de 1915, autoriza a los municipios a crear el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica y de gas, por lo que, de acuerdo con la expresa facultad conferida y las claras competencias constitucionales asignadas a los mencionados entes territoriales, éstos pueden determinar directamente, a través de los Acuerdos, los demás elementos estructurales del tributo como son: el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa (...). (Subrayado no hace parte del texto)

Y concluyó:

“En los anteriores términos esta Corporación modifica su jurisprudencia respecto de la facultad de los Concejos Municipales para establecer a partir de la Ley 97 de 1913 los elementos del impuesto sobre teléfonos y así retoma los planteamientos generales expuestos por la Sala sobre la potestad impositiva de las entidades territoriales en la sentencia de 15 de octubre de 1999²², Exp. 9456, C.P. Dr. Julio E. Correa Restrepo en la que se señaló:

“Ahora bien, ha sido jurisprudencia reiterada de la Sala, que en materia impositiva rige el principio de legalidad de los tributos, en cuya virtud su creación es de reserva de ley, conforme a la función asignada para “establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales (art. 150-12) en concordancia con el 338 de la Carta, que

¹⁹ **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: (...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...)

²⁰ **ARTÍCULO 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

²¹ **ARTÍCULO 313.** Corresponde a los concejos: (...)

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

²² Si bien en esta sentencia se declaró la nulidad del Acuerdo demandado, ello obedeció a que a través del acto acusado se creaba el impuesto de telefonía móvil celular cuando la Ley hace referencia a telefonía urbana, por lo que se concluyó que el Concejo Municipal carecía de facultades para ello.

reservó con exclusividad para los cuerpos colegiados de elección popular la facultad de imponer tributos: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”, y de desarrollo por parte de las corporaciones de elección popular (asambleas y concejos), autorizadas para votar las contribuciones e impuestos locales de conformidad con la Constitución y la Ley, (art. 300-4 y 313-4 Ib.).

Así mismo, en virtud del denominado principio de “predeterminación”, el señalamiento de los elementos objetivos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, en la forma consagrada en el artículo 338 de la Constitución, que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales de la obligación impositiva, al conferirles la función indelegable de señalar “directamente” en sus actos: los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

De manera que creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular.

Sin embargo, esta facultad no significa que una entidad territorial contemple como hecho generador del tributo uno diferente al que la ley de autorizaciones haya definido, pues violaría el principio de legalidad a que se ha hecho referencia.

Teniendo en cuenta que la obligación tributaria tiene como finalidad el pago de una suma de dinero, ésta debe ser fijada en referencia a una dimensión ínsita en el hecho imponible, que se derive de él, o que se relacione con éste.”²³

En el mismo sentido, la Sala ha precisado que el ejercicio de las facultades de las entidades territoriales en materia tributaria están supeditadas, en forma general, a la Ley. De ese modo, la competencia tributaria de las entidades territoriales puede resultar *parcial-limitada* o *parcial-reforzada*²⁴.

²³ En el mismo sentido se acogen los argumentos de la Doctora María Inés Ortiz Barbosa en los diferentes salvamentos de voto que sobre el tema expuso en su oportunidad. Ver sentencias de diciembre 9 del 2004, Exp. 14453, C.P. Dra. Ligia López Díaz y de marzo 5 y 11 del 2004 Exps. 13584 y 13576, respectivamente, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, M.P.; HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, 22 de marzo de 2012. Número de expediente: 470012331000200300868 01. Número interno: 17817. Demandante: RICARDO DE JESÚS ANAYA VISBAL. Demandado: MUNICIPIO DE FUNDACIÓN (MAGDALENA)

Que será *parcial-limitada* cuando la ley fija ciertos elementos del tributo para que sea la entidad territorial la que establezca los que faltan o para que completen esos elementos. Y que será *parcial-reforzada* cuando la ley apenas autoriza a la entidad territorial a establecer el tributo porque en esos casos le permite fijar todos los elementos a partir del núcleo contenido en la autorización legal. La competencia *parcial-reforzada* permite mayor intervención de la competencia normativa territorial, lo que es propio de los impuestos que se miran como típicamente territoriales.

En este último caso, la Corte Constitucional ha señalado que *debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales*²⁵.

Eso significa que la ley al crear o al autorizar el tributo debe describir mínimamente el hecho gravable para que la ley sea no solo válida sino entendible. En otras palabras, sería muy raro el caso en el que se pudiera crear o autorizar un impuesto sin que la ley describa el objeto del tributo, esto es, sin que aluda al hecho gravable. El hecho gravable hace parte de la tipificación del tributo, es un elemento esencial que permite estructurar el resto de elementos.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que es admisible que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador, a saber: *i)* la autorización del gravamen y, *ii)* la delimitación del hecho gravado.

*“Así las cosas, la jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador. Estos parámetros mínimos, según se desprende de la jurisprudencia, son dos: (i) la autorización del gravamen por el legislador, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo*²⁶.

Por lo anterior, la Sala concluye que el Concejo de Bogotá estaba facultado para establecer el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, según la autorización conferida por la Ley 97 de 1913 y, dentro de esas facultades, determinar los elementos del tributo.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-992 del 12 de octubre 2004. M.P. Humberto Sierra Porto. Referencia del expediente D-5126.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-035 del 27 de enero de 2009. M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Se reitera: la Ley 97 de 1913 está vigente y fue declarada exequible por la Corte Constitucional, según sentencia del C-504 del 2002. La Sala no acepta que una ley vigente y exequible por determinación de la Corte Constitucional venga a resultar dizque inaplicable, pues lo inaplicable se opone a lo exequible. Sí. Exequible es ejecutable, aplicable, en fin, vigente por, además, resultar conforme con la Constitución. Toda interpretación contraria a esta realidad jurídica debe ser proscrita.

b. Del desarrollo y vigencia de las normas distritales que regulan el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos creado por la Ley 97 de 1913 en Bogotá.

La Sala anticipa que del análisis sobre la vigencia de las normas demandadas que a continuación se realizará, concluirá que el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, denominado actualmente en Bogotá contribución al Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte o fondo al deporte, está vigente e incluso que es válido.

Mediante el Acuerdo No. 3 del 27 de febrero de 1967, el Concejo del Distrito Especial Bogotá creó el Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá.

Según el artículo 1º de dicho acuerdo, el fondo sería administrado *“por una Junta compuesta por el Alcalde o un delegado suyo, designado especial al efecto; los Secretarios de Hacienda, Obras Públicas, el Personero o su delegado; el Contralor o su delegado, y los representantes del Concejo en las Juntas Asesoras y de Contratos y de la Empresa de Teléfonos.”*

El artículo 2º estableció los fines a los que se destinarían los recursos que alimentarían el fondo, así:

“a) A promover la construcción de instalaciones para la formación física y la diversión deportiva de las clases populares, tales como coliseos cubiertos, teatros, pistas atléticas, campos para los diversos deportes, piletas de natación y parques;

b) A construir y rotar bibliotecas populares;

c) A promover y patrocinar actividades encaminadas a la elevación del nivel de cultura y deportivo de la ciudadanía, tales como concursos artísticos y literarios, exposiciones de artes plásticas, representaciones de teatro y danza, campeonatos deportivos, etc.”

El artículo 3º facultó al fondo creado para participar como socio en organizaciones creadas por la iniciativa privada que atendieran deportistas o artistas. Así mismo, lo autorizó para promover y coordinar ciertas actividades relacionadas con actividades culturales y deportivas.

El artículo 4º reguló un tributo que denominó *contribución*, que estaba a cargo de los suscriptores de los aparatos telefónicos instalados por la entonces llamada Empresa de Teléfonos de Bogotá. El tributo fue creado en función de ciertas categorías de usuarios y en ese mismo sentido se fijó la tarifa mensual. Se estipuló que sería recaudado por el sistema de cobro del servicio telefónico, como se precisa a continuación:

“Artículo 4º. A partir de la sanción de este Acuerdo se establecen las siguientes categorías de contribución para los suscriptores de aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá:

<i>Categoría 1</i>	<i>\$4.00</i>	<i>mensuales</i>
<i>Categoría 2</i>	<i>\$3.00</i>	<i>mensuales</i>
<i>Categoría 3</i>	<i>\$1.00</i>	<i>mensuales</i>
<i>Conmutadores y troncales</i>	<i>\$50.00</i>	<i>mensuales</i>
<i>Teléfonos privados</i>	<i>\$10.00</i>	<i>mensuales</i>

Parágrafo 1º.- Quedan excluidos del pago de este impuesto todas las líneas y aparatos telefónicos que utilicen las siguientes entidades:

- a. El Gobierno Nacional, Departamental y Distrital;
- b. El Congreso Nacional;
- c. Los Departamentos y empresas descentralizadas de carácter nacional, departamental y distrital;
- d. Las entidades de beneficencia y fundaciones sin ánimo de lucro; y
- e. Los teléfonos de la categoría 4ª de los barrios obreros.

Parágrafo 2º.- El producto del anterior impuesto será recaudado con ocasión y por el sistema de cobro del servicio telefónico, y su producto será consignado mensualmente por la Empresa de Teléfonos de Bogotá en la Tesorería de Bogotá, a favor del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá.” (Subrayado no hace parte de la norma).

El artículo 5º precisó, a su vez, que el patrimonio del fondo creado mediante el referido acuerdo estaría conformado, entre otros recursos, por los señalados en el artículo 4º. Para el efecto, señaló:

“Artículo 5º. El patrimonio del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá **estará formado por los recursos que arbitra el artículo anterior**, por los aportes que a él puedan hacer los Tesoros Nacional, Departamental y Distrital, por las donaciones que reciba de personas jurídicas y naturales, por el producto de los espectáculos o actos similares que organice mediante pago de los concurrentes y por las cuotas que puedan establecerse para los usuarios de sus servicios.” (Negrilla fuera de texto)

El artículo 6º autorizó a la Administración Distrital para pignorar el patrimonio y las rentas del fondo y, en especial, el tributo que se reguló en el artículo 4º, con el objeto de obtener los fondos necesarios para la construcción de un coliseo cubierto. Y, por último, el artículo 7º autorizó crear los cargos que se requirieran para el funcionamiento del fondo.

Una primera conclusión de la lectura de ese acuerdo es la de que, en efecto, se trataba de la aplicación de la Ley 97 de 1913, con la particularidad adicional de que el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, llamado contribución, se destinó en Bogotá desde el inicio al fomento del deporte puesto que constituyó en una renta del llamado Fondo de Desarrollo Popular y Deportivo de Bogotá.

Conviene señalar que ese acuerdo se dictó antes de la reforma de 1968, que reorganizó la administración del Estado y fijó las bases de una nueva forma de entender las relaciones jurídicas entre los órganos y entidades estatales. De hecho, se dictó antes de que esa reforma definiera los modernos tipos de organismos y entes estatales.

En 1978, cuando ya la reforma del 68 estaba en auge, mediante el Acuerdo 4 del 8 de febrero del referido año, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá creó el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte²⁷, como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente y le atribuyó las siguientes funciones:

²⁷ El Capítulo I reguló la naturaleza y funciones del Instituto. Los capítulos II, III y IV, el régimen administrativo, jurídico y financiero del instituto. Y el capítulo V estipuló disposiciones varias (todo este perfil respondía al fenómeno de reorganización creado por los Decretos 1050 y 3130 de 1968).

1. Formular políticas para el desarrollo masivo del deporte y la recreación en el Distrito Especial, con el fin de contribuir al mejoramiento físico y mental de sus habitantes, especialmente de la juventud.
2. Coordinar con otras instituciones oficiales o privadas, dedicadas a estas materias, el planeamiento y ejecución de sus programas.
3. Participar en la financiación y organización de competencias y certámenes nacionales e internacionales con sede en Bogotá.
4. Promover las actividades de recreación en los parques de propiedad distrital, conservar y dotar las unidades deportivas y procurar el establecimiento de nuevas fuentes de recreación.
5. Adquirir y enajenar a cualquier título los bienes muebles o inmuebles, cuando lo requiera el cumplimiento de sus fines.
6. Administrar los escenarios deportivos de modo que dentro de criterios de esparcimiento para los ciudadanos, permitan ingresos en taquillas para atender al mantenimiento y mejoramiento de los mismos.
7. Administrar, directa o indirectamente, la Plaza de Toros de Santamaría, fomentando la presentación de espectáculos taurinos y culturales y promover la formación de nuevos exponentes nacionales artísticos y deportivos.
8. En general, celebrar toda clase de negocios jurídicos, de administración, disposición, gravamen o compromiso de sus bienes o rentas, dentro de la órbita de sus funciones.
9. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 7, 8, 9 y 10 del Acuerdo 5 de 1973, administrar la función recreativa establecida para los bosques de la zona oriental de la ciudad.
10. Las demás que le asigne el Concejo Distrital.

El acuerdo referido dispuso, además, que el patrimonio del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte estaría constituido, entre otros rubros, por *la sobretasa establecida para la creación del Fondo denominado de Desarrollo Popular, Deportivo y de Cultura por el Acuerdo Número 3 de 1967* así:

“Artículo 12: El patrimonio del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte estará constituido por:

1. Los Bienes que administra el Fondo Rotatorio de Espectáculos Públicos, a saber: Unidad Deportiva "El Campín", Plaza de Toros de Santamaría, Velódromo Primero de Mayo, Museo Taurino.
2. La Escuela de Fútbol.
3. Los Parques de Recreación de propiedad de la Lotería de Bogotá, y del Distrito Especial.

4. Los bienes que como persona jurídica adquiriera a cualquier título y las rentas de los mismos.
5. Los ingresos provenientes de la Administración y de los distintos bienes que se le asigne por el presente Acuerdo.
6. Los aportes oficiales.
7. Las donaciones de cualquier orden.
8. Las partidas que se le asignen dentro del Presupuesto del Distrito.
9. El producto de los bienes que adquiriera en el futuro por razón de la prestación de servicios o por cualquier otro concepto, de acuerdo con sus finalidades.
10. Las participaciones en contribuciones, tasas e impuestos que sean autorizados por normas especiales y específicamente el Impuesto de Pobres cedido al Fondo de Espectáculos mediante Acuerdo 56 de 1965 y el Impuesto de Espectáculos transferido al Distrito conforme al Artículo 3, literal a) de la Ley 38 de 1968; **la sobretasa establecida para la creación del Fondo denominado de Desarrollo Popular, Deportivo y de Cultura por el Acuerdo 3 de 1967.**
(Negrilla fuera de texto)

Según lo hasta aquí visto, la Sala precisa que el tributo creado por el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967 hizo parte de los recursos que conformaban el patrimonio del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá hasta 1978, pues a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo 4 de ese año, la ahora denominada *contribución* pasó a formar parte del patrimonio del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte. Es decir que la vigencia de ese tributo se reafirmó.

En 1987, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá expidió el Acuerdo 19 del 11 de diciembre, por el cual se estableció el presupuesto de rentas e ingresos y de inversiones y gastos de las entidades descentralizadas y fondos rotatorios del Distrito Especial de Bogotá del año 1987.

El artículo 5º del acuerdo referido modificó el artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967, en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 5º Para la vigencia de este Acuerdo, modifícase el artículo Cuarto del Acuerdo 3 de 1967, en el siguiente sentido:

Tipo de Servicio	Tarifa Mensual
Conmutadores	500
Teléfonos privados	400
Residenciales Estrato I y II	-0-

Residenciales Estrato III	30
Residenciales Estrato IV	60
Residenciales Estrato V	120
Residenciales Estrato IV	250
Industria Comercio y Servicios (Estrato I y II)	60
Industria Comercio y Servicios (Estrato III y IV)	120
Industria Comercio y Servicios (Estrato V y VI)	300
Aislados y Canales de transmisión de datos	500
Radioteléfonos	500"

Como se aprecia, la reforma introducida consistió en una modificación de las tarifas del tributo que, se reitera, ingresaban inicialmente al patrimonio del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y Cultural del Distrito Especial de Bogotá, y a partir de 1978, formaron parte del patrimonio del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

En efecto, el acuerdo 19 de 1987 sustituyó el esquema de *categorías* de la contribución creada por el Acuerdo 3 de 1967 por una clasificación de los distintos tipos de suscriptores de los aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá, determinada en función del servicio prestado y del estrato socioeconómico, a cada una de las cuales se les asignó un valor fijo en pesos. Esta modificación solo duró un año, pues como se verá, en 1998 se modificó el sistema para cuantificar el tributo.

En 1988, mediante el Acuerdo 11 del 4 de noviembre, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá llevó a cabo una reforma a la estructura tributaria del Distrito.

Para tal propósito, introdujo modificaciones al régimen de los impuestos predial e industria y comercio y adoptó la regulación de los derechos y servicios de tránsito y circulación. También modificó las tarifas del Fondo de Bomberos del que trataba el Decreto 1561 de 1979 y de la contribución al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, creado por el Acuerdo 3 de 1967.

De ese modo, el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988 modificó una vez más el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, que como se recordará, ya había sido modificado por el Acuerdo 19 de 1987, pero que duró solo un año, pues era una norma de presupuesto.

El artículo 30 dijo:

“**Artículo 30°.**- Las tarifas establecidas en el Artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, quedará así:

TIPO DE SERVICIO	TARIFA MENSUAL
	(En salarios mínimos diarios)
Conmutadores	2/3
Teléfonos privados	2/3
Residenciales estratos 1 y 2	0
Residenciales estrato 3	1/24
Residenciales estrato 4	1/12
Residenciales estrato 5	1/6
Residenciales estrato 6	1/3
Industria. Comercio y Servicios (estrato 1 y 2)	1/12
Industria. Comercio y Servicios (estrato 3 y 4)	1/6
Industria. Comercio y Servicios (estrato 5 y 6)	1/3
Aislados y canales de transmisión de datos	2/3
Radioteléfonos	2/3”

Según se aprecia, el Acuerdo 11 de 1988 modificó el sistema de cuantificación del tributo, para que en adelante fuera determinada en salarios mínimos diarios y no en sumas fijas como se había previsto hasta entonces. En todo caso, conservó la clasificación de los distintos tipos de usuarios establecida en el Acuerdo 19 de 1987, de efímera vigencia.

En 1997, mediante el Acuerdo 21 del 6 de diciembre, el Concejo Distrital de Bogotá transformó la naturaleza jurídica de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá.

Con este acuerdo, se extendió la contribución establecida con el Acuerdo 3 de 1967 a todos los suscriptores del servicio telefónico, que como se anotó, en un principio estaba a cargo solo de los suscriptores de aparatos telefónicos instalado por la Empresa de Teléfonos de Bogotá. Sin duda, la extensión del tributo a todos los suscriptores del servicio de telefonía, se derivó de los efectos de la Ley 142 de 1994.

“Artículo 9º.- Aplicación de las normas distritales a los nuevos operadores.- Las normas urbanísticas contenidas en el Acuerdo 06 de 1990; las que lo modifiquen y demás concordantes de conformidad con el artículo 26 de la Ley 142 de 1994, se aplicarán a todos los operadores que presten el servicio en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Parágrafo 1º.- A partir de la vigencia del presente Acuerdo, todos los suscriptores del servicio telefónico de Santa Fe de Bogotá, D.C., serán sujetos de la contribución de que trata el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, modificado por el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988.

De conformidad con lo anterior, todos los prestadores del servicio telefónico que operen en Santa Fe de Bogotá, D.C., serán responsables en igualdad de condiciones, por el cumplimiento de las obligaciones fijadas en aquellas normas a la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá, D.C. E.S.P - S.A. "E.T.B". (Resaltado).

Es decir que mediante el Acuerdo 21 de 1997, el Concejo Distrital amplió los sujetos pasivos del tributo al que aludía el artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967, modificado por el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, de tal manera que, en adelante, la contribución estaría a cargo de *todos los suscriptores del servicio telefónico de Santa Fe de Bogotá D.C.* y no únicamente de los suscriptores de aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá.

En consecuencia, también debe entenderse modificado el parágrafo 1º del artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967 que, como se precisó, imponía el pago del tributo a los aparatos telefónicos instalados por la Empresa de Teléfonos de Bogotá.

El recuento normativo hecho hasta el momento da cuenta de que para el año 1997, el impuesto que regulaba el Acuerdo 3 de 1967 había sido modificado sustancialmente, puesto que para 1997, el Concejo Distrital de Bogotá había modificado la tarifa, la entidad encargada de administrar los recursos recaudados

por ese concepto y los sujetos pasivos del tributo. Todo esto muestra que el Concejo mantenía la vigencia del impuesto y que por eso lo modificaba.

Por último, en el año 2003, mediante el Acuerdo 90 del 26 de junio, el Concejo del Distrito Capital de Bogotá creó el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte, cuya administración estaría a cargo del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte y sería financiado, ente otros recursos, con los señalados en el Acuerdo 11 de 1988, que, como se vio, reformó el sistema de tributos distritales incorporando el artículo 4 de Acuerdo 3 de 1967 al sistema de tributos distritales.

De conformidad con el artículo 2º, ibídem, el objeto del Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte es el de canalizar los recursos para el fomento, desarrollo, divulgación, coordinación, ejecución y asesoría de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el Distrito Capital.

El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, como entidad administradora del fondo, tal como lo prevé el artículo 5º del Acuerdo 90 de 2003, tiene el deber de cumplir las funciones establecidas en la ley, en los acuerdos distritales y los planes, programas y proyectos del plan de desarrollo y, en particular, las relacionadas con las actividades enlistadas en el artículo 3º, ibídem, que dispone:

“ARTICULO TERCERO. Con cargo a los recursos del Fondo Cuenta que se crea en el presente Acuerdo la entidad ejecutora responsable cumplirá con las funciones establecidas en la ley, en los acuerdos distritales y los planes, programas y proyectos del plan de desarrollo, fundamentalmente las relacionadas con:

1. La elaboración y ejecución de los programas de construcción, ampliación y mejoramiento de las instalaciones deportivas y recreativas del Distrito Capital.
2. La capacitación técnico deportiva para los deportistas, entrenadores y personal auxiliar del deporte.
3. La consecución de implementos deportivos para las entidades deportivas sin ánimo de lucro, conforme a las disposiciones legales vigentes.
4. El financiamiento de eventos deportivos de carácter Distrital, Municipal, Departamental, Nacional e internacional.
5. La ejecución de convenios suscritos con los organismos deportivos del sector asociado debidamente reconocidos así como con las asociaciones recreativas que trata el Decreto 1387 de 1970.

6. La promoción de la medicina deportiva como estrategia científica para apoyar los procesos de preparación y participación de los deportistas del registro de Bogotá D.C.
7. La cooperación con otros entes públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley 181 de 1995.”

Para dar cumplimiento a lo anterior, el artículo 4º del Acuerdo 90 de 2003 previó los recursos con los que se financiaría el fondo, así:

“**ARTICULO CUARTO.** El Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte se financiará con los siguientes recursos:

1. Los provenientes del presupuesto Distrital
2. Los recursos que constituyan donaciones para el deporte.
3. Los generados por convenios y contratos.
4. Los relacionados en la Ley 1 de 1967, Decreto 400 de 1999, en la ley 181 de 1995, en la ley 715 de 2.001, **en el Acuerdo No. 11 de 1988**, y demás disposiciones legales vigentes.
5. El producto de las rentas que adquiera en el futuro, por razón de la prestación de servicios o cualquier otro concepto de acuerdo con su finalidad.
6. Los recursos que asigne el ente nacional del deporte de acuerdo con los planes y programas de estímulo y fomento del sector deportivo y las políticas del Gobierno Nacional.
7. Los demás que se decreten a su favor.” (Resaltado).

El Acuerdo 11 de 1988, se reitera, reformó la estructura tributaria distrital y modificó la tarifa del tributo que había sido regulado en el artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967, esto es, el destinado al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, que pasó luego al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, administrador del fondo.

En ese contexto, una interpretación adecuada del numeral 4º del artículo 4 del Acuerdo 90 de 2003 indica que los recursos del Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte son los impuestos reglados por el Acuerdo 11 de 1998, en concreto, son aquellos destinados a la financiación de las actividades que motivaron la creación del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá en 1967, es decir, relacionadas con el deporte.

Sin embargo, el artículo 6 de ese mismo Acuerdo 90, que creó Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO SEXTO. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y **deroga el Acuerdo N 3 de 1967** y las demás disposiciones que le sean contrarias.”

Los apoderados de la parte demandada alegaron que la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967 debía entenderse referida solo a las disposiciones concernientes al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, y no al tributo creado en el artículo 4º del citado acuerdo, modificado por los artículos 5 del Acuerdo 19 de 1987 y 30 del Acuerdo 11 de 1998. Que esa fue la intención del Concejo Distrital que quedó plasmada en la exposición de motivos del acuerdo.

La exposición de motivos del proyecto del acuerdo no fue allegada al proceso. Sin embargo, no es necesario remitirse a tales antecedentes, pues para la Sala, es un hecho indicador de la voluntad del Concejo Distrital de no querer derogar ese impuesto, el mismo numeral 4º del artículo 4 del Acuerdo 90 de 2003, que indirectamente aludió al tributo creado en el artículo 4º del Acuerdo 3 de 1967, que fuera subrogado finalmente por el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, que sistematizó la estructura tributaria del Distrito.

De manera que, para la Sala, el Concejo Distrital simplemente incurrió en una falta de técnica legislativa cuando decidió derogar el Acuerdo 3 de 1967, pues tal acuerdo aludía a dos aspectos fundamentales: por un lado, a la creación del Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá y, de otra, al establecimiento de un tributo destinado a formar parte del patrimonio de dicho fondo, tributo fundado en la Ley 97 de 1913.

Dado que la intención del Concejo Distrital puesta de manifiesto en el Acuerdo 90 de 2003 fue la de mantener un fondo destinado a promover actividades relacionadas con el deporte, la Sala le halla la razón al Distrito en cuanto a que la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967 debe entenderse referida en lo concerniente al Fondo de Desarrollo Popular Deportivo y de Cultura del Distrito Especial de Bogotá, como sujeto, entidad o cuenta, mas no al tributo creado en el artículo 4 de dicho acuerdo.

Además, el artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967, como se precisó, fue modificado por los Acuerdos 4 de 1978, 19 de 1987, 11 de 1988 y 21 de 1997, pero el artículo 30 del Acuerdo 90 de 2003 no derogó expresamente esas disposiciones, pues sólo aludió al Acuerdo 3 de 1967.

Aunque podría pensarse que con la derogatoria del acuerdo original quedan sin vigencia las modificaciones posteriores, la Sala insiste en que esa no fue la intención del Concejo Distrital puesto que el mismo Acuerdo 90 de 2003 aludió al Acuerdo 11 de 1988 para precisar que el tributo dedicado al fomento del deporte modificado por esa disposición, iría a formar parte del Fondo Cuenta que creó el mismo Acuerdo 90 de 2003 para ser administrado por un nuevo ente, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

En consecuencia, la Sala considera que el Acuerdo 3 de 1967 está derogado, salvo el artículo 4º, que fue modificado por los artículos 5 del Acuerdo 19 de 1987, 30 del Acuerdo 11 de 1988 y por los parágrafos 1º y 2º del artículo 9º del Acuerdo 21 de 1997, es decir, que el impuesto creado por esas norma de 1967 no está derogado, que es lo sustancial de este litigio.

De lo anterior se advierte que el régimen jurídico del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos del que trata la Ley 97 de 1913, que en la actualidad en el Distrito Capital se denomina contribución al Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte o fondo para el deporte, se encuentra recogido en distintas disposiciones cuyo análisis conjunto permite inferir con claridad que la intención del Concejo Distrital no ha sido derogar el tributo.

Los tributos nacen de la voluntad política expresa, no implícita, de crearlos. Y desaparecen de la voluntad política expresa de derogarlos, no de deducciones puramente semánticas o literales.

c. Del examen de legalidad de las normas acusadas por la parte actora, que es plural debido a la acumulación de los procesos a la que ya se hizo referencia.

En cada uno de los procesos cuya acumulación fue decretada por el ponente, se solicitó declarar la nulidad de los acuerdos que regulan en el Distrito Capital de Bogotá el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos establecido por la Ley 97 de 1913, por violar ciertas disposiciones de rango constitucional y legal, según se detalla a continuación.

1. En la demanda del expediente 250002327000200501676 (16710) se pretende la nulidad de algunos apartes del numeral 10 del artículo 12 del Acuerdo 4 de 1978, de los artículos 5 del Acuerdo 19 de 1987 y 30 del Acuerdo 11 de 1988 y de los párrafos primero y segundo del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997, por violar las siguientes normas:

- Constitución Política: Artículos 4, 123, 150 numeral 12, 209, 287 numeral 3, 300 numeral 4, 313 numeral 4, 338 y 363.
- Ley 97 de 1913: artículo 1º literal i).
- Ley 84 de 1915: artículo 1º.
- Ley 136 de 1994: artículo 32 numeral 7.
- Decreto Ley 13333 de 1986 artículos: 72, 172 y 385

2. En la demanda del expediente 250002327000200800019 01 (17423) se solicita declarar la nulidad de los artículos 4 Acuerdo 3 de 1967, 30 Acuerdo 11 de 1988 y del párrafo primero del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997, por violar los artículos 150 numeral 12, 313 numeral 4, 336 y 338 de la Constitución Política.

3. En la demanda del expediente 250002327000200700007 02 (18147) se pretende la nulidad de los artículos 4 del Acuerdo 3 de 1967, 30 del Acuerdo 11 de 1988 y 9º del Acuerdo 21 de 1997, por violar los artículos 1º 121, 150, 287, 338 y 313 de la Constitución Política.

De un análisis conjunto de las normas invocadas como violadas en las demandas se advierte que las peticiones de nulidad están referidas fundamentalmente a cuestionar dos aspectos. De una parte, cuestionan o niegan la facultad impositiva que detentan las entidades territoriales en materia tributaria y, de manera particular, la existencia de una autorización legal para que el Distrito Capital de Bogotá regule el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos. De otra parte, alegan la indeterminación de los elementos estructurales del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos en los acuerdos distritales que actualmente lo regulan.

La Sala considera que los acuerdos demandados no violan ninguna de las disposiciones que a juicio de los demandantes fueron quebrantadas por las siguientes razones:

1. Como antes se advirtió, el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, norma declarada exequible por la Corte Constitucional y que por lo tanto es aplicable, constituye la autorización legal para que el Distrito Capital establezca el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos. Que, además, en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política le reconoce a las entidades territoriales en materia fiscal, el Distrito Capital estaba facultado para determinar los elementos del tributo que no fueron establecidos por el legislador.

En esa medida, los acuerdos cuya legalidad se discute no violan los artículos 1º, 4, 121, 123, 150 numeral 12, 287 numeral 3, 300 numeral 4, 313 numeral 4, 338 y 363 de la Constitución Política, pues se reitera, existía una autorización legal para que el Concejo Distrital de Bogotá adoptara y regulara el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos.

Por la misma razón, las disposiciones demandadas no violaron el numeral 7 del artículo 136 de la Ley 1994, que establece que, además de las funciones que se les señalan en la Constitución Política y en la ley, es una función de los concejos, establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley. Al contrario, el Concejo de Bogotá eso es lo que ha hecho.

2. Tampoco los actos acusados violan el literal i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 porque, precisamente, esa norma facultó al Concejo Distrital de Bogotá para adoptar el impuesto del que trata esa norma. Tampoco violan el artículo 1º de la Ley 85 de 1915 porque con esa disposición se extendió a todos los concejos municipales del país la potestad de adoptar el impuesto en sus correspondientes jurisdicciones, y, por consiguiente, no es aplicable en Bogotá.

3. Los acuerdos demandados no violan el artículo 172 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Esa norma dispone que, además de los existentes al momento de su expedición, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear entre otros impuestos y contribuciones el impuesto de industria y comercio y de avisos y tableros, el impuesto de industria y comercio al sector financiero, el impuesto de circulación y tránsito, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de espectáculos públicos, el impuesto a las ventas por el sistema de clubes, el impuesto de

casinos, el impuesto de degüello de ganado menor, el impuestos sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas y premios de las mismas, el impuesto sobre apuestas mutuas y al estampilla pro-electrificación rural.

El catálogo de tributos referidos en Decreto 1333 de 1986 no es taxativo, de tal manera luego de su expedición subsistieron los gravámenes creados por leyes expedidas antes de 1986 como el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos previsto en el literal *j*) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913. De lo contrario la Corte Constitucional no se habría pronunciado sobre su exequibilidad en la sentencia C-504 de 2002.

4. En relación con los elementos del tributo regulados por el Distrito Capital, que a juicio de los demandantes, son indeterminados, la Sala precisa que conforme con el parágrafo 1° del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997, que modificó tácitamente el artículo 4° del Acuerdo 3 de 1967, el cual había sido modificado a su vez por el artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, el hecho generador del impuesto está circunscrito a la suscripción del servicio telefónico en el Distrito Capital de Bogotá, lo que resulta acorde con el literal *j*) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913.

En la sentencia del 9 de julio 2009 a la que se hizo alusión, la Sala señaló que pese a que el precepto mencionado resulta genérico al expresar “*impuesto sobre teléfonos*”, es posible determinar el alcance de la disposición para establecer que el hecho gravado se circunscribe, atendiendo a la época en que fue expedida la Ley 97 de 1913, “*a los teléfonos que se conectaban en los domicilios de los habitantes de una determinada localidad*”²⁸.

Los sujetos pasivos son los usuarios del servicio telefónico en el territorio del Distrito Capital, según lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997, lo que resulta ajustado a la Ley 97 de 1913.

El elemento cuantitativo del tributo quedó representado en las tarifas establecidas en el artículo 30 de Acuerdo 11 de 1988 que, como se advirtió, fueron determinadas en salarios mínimos diarios en función del tipo de servicios prestados o del estrato socioeconómico del suscriptor.

²⁸ Sentencia de 15 de octubre de 1999, Exp. 9456, C.P. Dr. Julio E. Correa Restrepo.

Por último, la Sala aclara que no se pronunciará sobre la violación de los artículos 72²⁹ y 385³⁰ del Decreto Ley 1333 de 1986 porque pese a que fueron invocados como violados, no se hizo ninguna precisión sobre el modo cómo se habría producido la violación.

Así mismo, precisa que no le corresponde decidir si el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 era violatorio del artículo 78 de la Constitución Política porque con esa norma se estableció una contribución ajena a la prestación del servicio de telefonía.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: REVÓCANSE las sentencias:

1. Del 30 de mayo de 2007, proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección A, mediante la que resolvió:

“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de los artículos 12, numeral 10 de Acuerdo 4 de 1978, 5 del Acuerdo 19 de 1987; 30 del Acuerdo 11 de 1988 y los párrafos primero y segundo del artículo 9 del acuerdo 21 de 1997, proferidos por el Concejo Distrital de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.”

2. Del 27 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección A, mediante la que resolvió:

“PRIMERO. ESTÉSE a lo resuelto en providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección IV, Subsección A, de treinta (30) de mayo de dos mil siete (2007), Expediente No. 2500023270002005-001676-0, con relación a la

²⁹ **Artículo 72º.-** Los Concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a la validez de las convocatorias, de las reuniones y de la actuación de los Concejales elegidos en calidad de suplentes. Mientras se expiden tales reglamentos los Concejales suplentes sólo podrán actuar válidamente cuando se presente la vacancia transitoria o absoluta, o la ausencia temporal de respectivo Concejal principal y esta circunstancia se compruebe documentalmente ante la Secretaría del Concejo.

³⁰ **Artículo 385º.-** Conforme a lo dispuesto en el artículo 76, literal b), de la Ley 11 de 1986, están derogadas las normas de carácter legal sobre organización y funcionamiento de la administración municipal no codificadas en este estatuto.

declaratoria de nulidad de del (sic) artículo 30 Acuerdo 11 de 1988 y el párrafo 1 del artículo 21 de 1997.

SEGUNDO. Se declara la nulidad del artículo 4 del Acuerdo 3 de 1967 con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de este proveído.”

3. Del 26 de noviembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Sub-sección B, mediante la que resolvió:

“PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad del artículo 30 del Acuerdo 11 de 1988, el párrafo 1º del artículo 9 del Acuerdo 21 de 1997 y el artículo 4 del Acuerdo No. 3 de 1967 de conformidad con la parte motiva de esta providencia.”

SEGUNDO: En consideración a lo anterior, **NIÉGANSE** las pretensiones de las demandas.

TERCERO: RECONÓCESE personería jurídica a la abogada Vivian Andrea Aragón Plata como apoderada de la Empresa del Telecomunicaciones de Bogotá.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Cúmplase.

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA