

**IMPUESTO A ESPECTACULOS PUBLICOS / CULTURA Y DEPORTE - No se puede confundir en el plano constitucional y de la hacienda publica / FOMENTO DEL DEPORTE**

Las Leyes 397 de 1997, "Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias" y 768 de 2002, "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta", no se refieren al deporte, así se le considere, como en efecto lo es, una de las especies de la cultura, porque sus disposiciones se relacionan de manera general con la cultura y el patrimonio cultural. Ahora bien, el "deporte", como una expresión cultural (así como la educación), es amparado por norma especial. Para comprender lo anterior, la Sala trae a colación lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia C-317 de junio 30 de 1998, Magistrado ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se dijo: "La educación tiene una relación muy estrecha con el deporte, la recreación y el uso del tiempo libre, pero no obstante su complementariedad y coincidencias, no se confunden en el plano constitucional ni en el de la hacienda pública. Pese a la conexidad innegable que existe entre las actividades aludidas, como derechos constitucionales que se reconocen a la persona, se consagran en normas distintas y se integran con elementos propios (C.P., arts 67 y 52). La inspección del Estado sobre el campo de la educación (C.P. art. 67), no es exactamente igual a la que se ejerce sobre la actividad deportiva (C.P. art., 52). Inclusive cuando la Constitución enumera las funciones de las asambleas departamentales se refiere separadamente al deporte y a la educación (C.P. art., 300-10). De otro lado, por el hecho de que la Constitución determine que el situado fiscal habrá de destinarse a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale (C.P. art., 356), no podrá concluirse que esto indica que el deporte también resulta incorporado como rubro financiable dado que constituye una asignatura escolar y que su práctica no es ajena a la conservación de una vida saludable". De lo expresado por la Corte Constitucional se colige que la cultura y el deporte tienen una relación estrecha, pero no obstante su complementariedad y coincidencias, no se pueden confundir en el plano constitucional ni en el de la hacienda pública y pese a la conexidad innegable que existe entre éstas, como derechos constitucionales que se reconocen a la persona, se consagran en normas distintas y se integran con elementos propios. Como ya se vio, las Leyes 47 de 1968 y 30 de 1971, hacen referencia a la celebración de los juegos nacionales y panamericanos de Ibagué y Cali; y si bien es cierto que, como lo afirmó el a quo, se trató de disposiciones temporales (celebración de dichos eventos), no lo es menos que en lo que atañe al cobro del impuesto se buscó no sólo su extensión al territorio nacional, sino preservar la finalidad de preparación de los deportistas. Y la norma especial de regulación para el Deporte es la Ley 181 de 1995, cuyo artículo 77 prevé que lo recaudado por concepto del impuesto a espectáculos públicos se invierta por el Municipio o Distrito en la construcción, mantenimiento y adecuación de escenarios deportivos. El Acuerdo 001 de 2003, es desarrollo de las Leyes 768 de 2002 y 397 de 1997, específicas para la Cultura y el Patrimonio Cultural, y el artículo 43, numeral 4º, demandado, si bien guarda relación con el patrimonio del Instituto Distrital de Cultura, no por ello puede entenderse que las transferencias a que allí se alude favorezcan concretamente al deporte pues, como se dijo en párrafos precedentes, no obstante la relación estrecha del deporte y la cultura, ello per se no la hace confundible en el plano de la hacienda pública; amén de que basta mirar la conformación del Consejo Distrital de Cultura (folio 11 de esta providencia) para

concluir que en el mismo no existe un representante de la actividad deportiva, ello por cuanto el Instituto de Cultura, Deporte y Recreación, hoy Instituto Distrital de Deporte y Recreación, goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, de conformidad con el artículo primero del Decreto 535 de 31 de mayo de 1995, el cual se encuentra vigente y no ha sido objeto de modificación alguna, como lo afirma el Director del citado Instituto en el Oficio visible a folio 15 del cuaderno núm. 2, allegado con ocasión del auto para mejor proveer de 20 de junio de 2011, dictado dentro del proceso de la referencia.

**FUENTE FORMAL:** LEY 49 DE 1967 / LEY 47 DE 1968 – ARTICULO 2 / LEY 47 DE 1968 – ARTICULO 4 / LEY 30 DE 1971 – ARTICULO 9 / LEY 181 DE 1995 – ARTICULO 70 / LEY 181 DE 1995 – ARTICULO 77

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 01 DE 2003 (4 de febrero) – ARTICULO 43 INCISO 4 – DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS (Anulado parcialmente)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 13001-23-31-000-2005-01904-01**

**Actor: LUIS CARLOS PEREZ Y OTRO**

**Demandado: DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 6 de mayo de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por medio de la cual denegó las pretensiones de la demanda, relativas a la nulidad parcial del Acuerdo 01 de 4 de febrero de 2003, expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias.

#### **I. ANTECEDENTES.**

I.1- Los señores **LUIS CARLOS PÉREZ CARMONA** y **HÉCTOR DAVID FLÓREZ SOTOMAYOR**, por medio de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, tendiente a obtener la nulidad del inciso 4° del artículo 43 del Acuerdo núm. 01 de 4 de febrero de 2003, **“Por el cual se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomento y estímulo a la cultura, se reforma el Instituto Distrital de Cultura de Cartagena de Indias, se deroga el Acuerdo 12 de 18 de marzo de 2000, se trasladan algunas competencias y se dictan otras disposiciones”**.

I.1.2 Los actores señalaron, en síntesis, los siguientes hechos:

Que el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, mediante el Acuerdo 001 de 2003, en el Capítulo VIII, sobre patrimonio, aludió a “las transferencias que le haga el Distrito de sus ingresos corrientes tales como lo producido por venta de pliego de licitación, los dineros producidos por publicaciones en la Gaceta Distrital, el 100% del producido de la estampilla pro cultura, el 100% de los recursos generados por el impuesto a los espectáculos públicos de carácter cultural...”.

Indicaron que el Congreso de la República expidió las Leyes núms. 47 de 1968, 30 de 1971 y 181 artículo 70 de 1995, sobre impuestos de espectáculos públicos con destino específico al fomento del deporte, la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos.

Que el artículo 4° de la Ley 47 de 1968 dispone “el impuesto de que trata el artículo 5° de la Ley 49 de 1967 se hace extensivo a todo el territorio nacional y el

producto del mismo será destinado en el Distrito Especial de Bogotá, en los Departamentos, Intendencias, Comisarías, exclusivamente al fomento del deporte, a la preparación de los deportistas a la construcción de las instalaciones deportivas, y adquisición de equipos e implementos en la proporción que se recaude en cada una de las secciones del país enunciadas”.

**I.1.3-** Consideraron los actores que la disposición acusada violó los artículos 4° de la Constitución Política; 2° y 4° de la Ley 47 de 1969; 9° de la Ley 30 de 1997; 70 y 77 de la Ley 181 de 1995; y 149 y 152 del C.C.A.

Que la disposición que trae el artículo 4° del Acuerdo 001 de 2003, emanada del Concejo Distrital, viola las disposiciones que en materia de impuestos a espectáculos públicos se destinan exclusivamente al fomento del deporte, y que dichas normas excluyen de manera taxativa cualquier actividad diferente al deporte, por lo que no puede el ente de control político desconocerlas, ya que su actividad en ejercicio de la función pública es reglada y sus actuaciones deben estar sujetas a los preceptos legales.

Estimaron que el Concejo Distrital desconoció las normas reguladoras del deporte e incurrió en una flagrante violación de las disposiciones que contienen la regulación de la materia, porque corresponde al Congreso Nacional, según el artículo 150, numerales 7° y 23 “determinar la estructura de la administración nacional, crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos públicos, y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y su estructura orgánica, expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

Adujeron que el Acuerdo expedido por el Concejo, motivo de nulidad parcial, no puede estar por encima de la Constitución y la Ley, porque éstas prevalecen sobre aquél.

## **I.2- CONTESTACION DE LA DEMANDA.**

La Alcaldía de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Expresó que el artículo 70 de la Ley 181 de 1995, establece que los Municipios en cumplimiento de la Ley 12 de 1986, el Decreto 77 de 1986 y la Ley 60 de 1993, tendrán a su cargo la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos y que Coldeportes dará la asistencia técnica correspondiente, lo cual no tiene relación alguna con los impuestos de espectáculos públicos, de que trata la disposición acusada.

Señaló que los demandantes pretenden la declaratoria de nulidad del artículo 43, inciso 4°, del Acuerdo 001 de 2003, expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, por considerar que este inciso, que establece los recursos del cobro del impuesto a los espectáculos públicos de carácter cultural, es contrario a derecho, ya que la Ley 47 de 1968, prevé que estos recursos deben ser destinados única y exclusivamente al fomento del deporte y no deben hacer parte integrante del patrimonio del Instituto Distrital de Cultura, hoy Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena.

Que la pretensión no está llamada a prosperar, toda vez que, si bien es cierto el inciso demandado habla de "recursos generados por el impuesto a los

espectáculos públicos de carácter cultural”, no es menos cierto que las diversas disciplinas deportivas también constituyen espectáculos de carácter cultural, pues, tal y como lo manifiesta la Ley 397 de 1997 en su artículo 1°, la Cultura es un conjunto de rasgos que comprende, mas allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.

Que la Corte Constitucional ha establecido que la actividad deportiva cumple un papel protagónico en la adaptación del individuo al medio en que vive y actúa como mecanismo en su proceso de crecimiento y que en un marco participativo-recreativo, la inclinación por una determinada práctica deportiva y su importancia en un proceso de formación integral del individuo, vincula el deporte con los derechos al libre desarrollo, con la educación e incluso como una actividad profesional para derivar el sustento diario.

Adujo que de acuerdo con lo anterior, se deduce que el deporte en sí mismo considerado, hace parte integrante del desarrollo personal de los individuos como seres sociales y que, haciendo una integración de lo expuesto, es evidente que las prácticas deportivas, constituyen modos de vida, hacen parte de las tradiciones de un conglomerado social, por lo cual no es necesario hacer un análisis exhaustivo para determinar que, cuando el Concejo dispuso el aparte de “espectáculos públicos de carácter cultural”, evidentemente incluyó los espectáculos deportivos.

## **II. FALLO IMPUGNADO.**

El Tribunal Administrativo de Bolívar denegó las pretensiones de la demanda.

En primer lugar, se refirió a la acción de nulidad para explicar que en ésta no tiene cabida el aspecto subjetivo, por cuanto se circunscribe a confrontar el acto acusado con la norma que se considera violada, en orden a tutelar el ordenamiento jurídico.

Una vez transcribe las disposiciones que los actores consideran violadas, sostiene que sus argumentos no son de recibo, por cuanto ellas regulan el impuesto, su fuente y destino y el ente responsable de invertirlo.

La norma demandada no viola las disposiciones citadas por la parte actora, porque, tal y como lo señala el artículo 77 de la Ley 181 de 1995 en su parte final “el valor efectivo del impuesto será invertido por el municipio o distrito de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la presente Ley”; que la norma demandada al establecer que el impuesto a los espectáculos públicos de carácter cultural se incluya dentro del patrimonio del Instituto Distrital de Cultura de Cartagena de Indias, no desconoce en ningún momento dicho impuesto ni mucho menos al incluirlo dentro del patrimonio de tal ente, desvía la destinación o fin del recaudo del impuesto.

Estima que si el Municipio o Distrito es el encargado de invertir el impuesto, dentro de su autonomía como ente territorial con personería, tiene la facultad de crear instituciones mediante las cuales pueda cumplir los fines y ejercer las competencias dadas por la Constitución y la Ley y por ello al incluir el impuesto dentro del patrimonio del Instituto no se está desconociendo ni éste ni su destinación.

Resalta que las normas supuestamente violadas son temporales, es decir, creadas para casos especiales, que limitaron su expedición a la financiación de

eventos deportivos celebrados para las fechas definidas, sólo que después de ellas se hizo extensivo a todo el territorio nacional.

Que, además, si bien el artículo 5° de la Ley 49 de 1967 mantiene el 10% sobre el valor de cada boleta de los espectáculos públicos que, previamente, se habían establecido para los juegos a celebrarse en el Valle del Cauca y que se hizo extensivo al territorio nacional, el párrafo es muy claro al disponer que el recaudo y la entrega del impuesto deberá ser reglamentada por el Gobierno Nacional, razón de más para considerar que no se evidencia violación de normas superiores.

Considera que la legalidad o no del acto acusado, no se da, por lo que puede entenderse como deporte, sino si al incluir el impuesto establecido para los espectáculos públicos al patrimonio del Instituto Distrital de Cultura de Cartagena de Indias, se violan las normas enunciadas.

### **III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION.**

En memorial obrante a folios 100 y siguientes del cuaderno núm. 1, los actores solicitan la revocatoria del fallo apelado, para que en su lugar, se acceda a la pretensión de la demanda.

Sostienen que de conformidad con el artículo 77 de la Ley 181 de 1995, Ley del Sistema Nacional de Deportes, el valor efectivo del impuesto a los espectáculos públicos, a que se refieren las Leyes 47 de 1968 y 30 de 1971, será invertido por el Municipio o Distrito de conformidad con lo establecido por el artículo 70 de la Ley 181 de 1995.



Que dicho artículo 70 dispone que los Municipios en cumplimiento de la Ley 12 de 1986, el Decreto 77 del mismo año y la Ley 60 de 1993, tendrán a su cargo la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos.

Que la Ley 181 de 1995, fue la que postergó la vida jurídica de las normas a que aludió el fallo apelado, limitada a los juegos del Distrito de Bogotá para el año 1968; que ésta es la norma que claramente advierte que los recursos del recaudo del 10% deben ser invertidos por el Distrito al fomento y desarrollo del deporte en los Municipios y Distritos de Colombia, lo que implica, que ni al Concejo Distrital ni a la Alcaldía Distrital les está permitido arrogarse la facultad de expedir acuerdos o actos administrativos que le den una destinación distinta al recaudo, para el sostenimiento económico de entes Distritales, como el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena.

#### **IV. ALEGATO DE CONCLUSIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público en esta etapa procesal guardó silencio.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Corresponde a la Sala dilucidar si el numeral 4° del artículo 43 del Acuerdo 01 de 4 de febrero de 2003, viola las normas superiores que la parte actora considera transgredidas.

El Acuerdo 01 de 4 de febrero de 2003, **“Por medio del cual se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura, se reforma el Instituto Distrital de Cultura de Cartagena de Indias, se deroga el Acuerdo 12**

de 18 de marzo de 2000 y se dictan otras disposiciones”, emanado del Concejo del Distrito de Cartagena de Indias, en ejercicio de sus atribuciones legales, y en especial, las conferidas por la Ley 768 de 2002, en concordancia con la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura, dispone:

**“TÍTULO I  
DEL SISTEMA DISTRITAL DE CULTURA**

**Capítulo I  
Generalidades**

**ARTÍCULO 1°. DEFINICIÓN:** *El Sistema Distrital de Cultura es el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía.*

**ARTÍCULO 2°. CONFORMACIÓN:** *El Sistema Distrital de Cultura está conformado por el Consejo Distrital de Cultura, el Comité Técnico de Patrimonio Histórico y cultural, el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y de las Artes de Cartagena, la Academia de la Historia de Cartagena de Indias, la Escuela Taller de Cartagena de Indias, el Museo Histórico de Cartagena, el Archivo Histórico de Cartagena, el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias, y en general por todas las entidades públicas y privadas que desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades culturales.*

**ARTÍCULO 3°. COORDINACIÓN:** *El Sistema Distrital de Cultura estará coordinado por el Instituto de patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias.*

**Capítulo II.  
Del Consejo Distrital de Cultura.**

**ARTÍCULO 4°. DEFINICIÓN:** *El Consejo Distrital de Cultura es la Instancia de Concertación entre el estado y la Sociedad Civil encargada de liderar y asesorar al Gobierno Distrital en la formulación y ejecución de las políticas y planificación de los procesos culturales.*

**ARTÍCULO 5°. Funciones:** *El Consejo distrital de Cultura desarrolla los siguientes objetivos.*

- 1. Promover y hacer las recomendaciones que sean pertinentes para la formulación, cumplimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos culturales.*
- 2. Vigilar la ejecución del gasto público invertido en cultura.*

3. *Sugerir al gobierno distrital las medidas adecuadas para la protección del patrimonio cultural y el estímulo y fomento para la cultura y las artes.*

4. *Conceptuar sobre aspectos que le solicite el Instituto de patrimonio y Cultura en materia de cultura.*

5. *Asesorar el diseño, la formulación e implementación del Plan Distrital de Cultura.*

*ARTÍCULO 6°. CONFORMACIÓN: El Consejo Distrital de Cultura está conformado así:*

1. *El Alcalde o su Delegado.*

2. *El Director del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena.*

3. *El representante del Ministerio de Cultura.*

4. *Dos representantes de las Localidades, uno por las unidades comuneras urbanas y otro por las unidades comuneras rurales.*

5. *Un representante de las Agremiaciones o Asociaciones de Comunicadores.*

6. *Un representante de los Sectores de la Producción y los bienes y servicios.*

7. *Un representante de la Educación Superior, (preferiblemente de los programas de formación cultural). Un representante de los artesanos.*

8. *un representante de la Comunidad Educativa, designado por la Junta Distrital de Educación.*

9. *Un representante de cada uno de los Sectores Artísticos y Culturales (artes plásticas,, teatro, danza, música, escritores).*

10. *Un representante de las Organizaciones Cívicas o Comunitarias.*

11. *Un representante de la ONG Culturales.*

12. *Un representante del Consejo Distrital de Juventudes.*

13. *Un representante de las Agremiaciones culturales de discapacitados, psíquicos y sensoriales.*

*La Secretaría Técnica de este Consejo será ejercida por el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias... .”*

Los capítulos siguientes se refieren al objeto de los entes señalados en el artículo

2° transcrito, así:

El Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural, cuyas funciones hacen referencia clara al patrimonio histórico y cultural de la ciudad, su declaración, manejo, administración, control, defensa, preservación y recuperación, que incluye los bienes muebles e inmuebles, la sanción por su vulneración, beneficios tributarios e incentivos.

Este Comité está conformado por: el Alcalde quien lo preside, el representante del Ministerio de Cultura, el representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos - Regional Bolívar, el representante de la Academia de Historia de Cartagena, el representante de las Facultades de Arquitectura de las Universidades con sede en el Distrito; el representante de los Museos de la Ciudad y un representante de los residentes del Centro Histórico. Y la Secretaría Técnica está a cargo del Jefe de la División de Patrimonio Cultural del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias.

De la lectura del objetivo y funciones de los demás entes de que trata el artículo 2° del Acuerdo parcialmente acusado, se observa que no hace mención alguna al deporte o recreación.

El Acuerdo en el artículo 13 se refiere a las funciones del Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y de las Artes, y en el numeral 4° le señala, entre otras, la de “articular sus recursos para la financiación de proyectos con similares del sistema nacional de financiación y los provenientes de la Ley 715 de 2001 (Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros), de las regalías, de la red de

solidaridad y de la estampilla pro-cultura entre otros”; con ello está diferenciando los recursos destinados específicamente a la cultura, de los otros, como el de educación, que si bien es parte de la cultura, tiene connotaciones distintas en la misma Constitución Política, tanto así que sus recursos, como el mismo Acuerdo lo reconoce, provienen de otras fuentes; lo mismo ocurre con los recursos que se destinan al deporte, como se verá más adelante.

Los entes que el Acuerdo denomina, Academia de la Historia, Escuela taller, Museo Histórico, Archivo Histórico, como era de esperarse, no hacen ninguna referencia al deporte.

Ahora bien, el Instituto de Patrimonio y Cultura, que es el encargado de coordinar el Sistema Distrital de Cultura, como ya se observó, al cual se refiere el Título II, artículos 28 y siguientes del Acuerdo, tiene un patrimonio constituido por los ítems que señala el artículo 43, entre ellos, el del numeral 4º, que la parte actora considera que debe ser declarado nulo por violar normas superiores.

El Acuerdo define éste ente como un establecimiento público de orden Distrital, *“creado como organismo rector de la cultura, para formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política cultural del Distrito con sujeción a la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997) y la Ley 768 de 2002”*.

Las Leyes 397 de 1997, ***“Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”*** y 768 de 2002, ***“Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de***

**Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta**", no se refieren al deporte, así se le considere, como en efecto lo es, una de las especies de la cultura, porque sus disposiciones se relacionan de manera general con la cultura y el patrimonio cultural.

Ahora bien, el "deporte", como una expresión cultural (así como la educación), es amparado por norma especial.

Para comprender lo anterior, la Sala trae a colación lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia C-317 de junio 30 de 1998, Magistrado ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se dijo:

*"La educación tiene una relación muy estrecha con el deporte, la recreación y el uso del tiempo libre, pero no obstante su complementariedad y coincidencias, no se confunden en el plano constitucional ni en el de la hacienda pública. Pese a la conexidad innegable que existe entre las actividades aludidas, como derechos constitucionales que se reconocen a la persona, se consagran en normas distintas y se integran con elementos propios (C.P., arts 67 y 52). La inspección del Estado sobre el campo de la educación (C.P. art. 67), no es exactamente igual a la que se ejerce sobre la actividad deportiva (C.P. art., 52). Inclusive cuando la Constitución enumera las funciones de las asambleas departamentales se refiere separadamente al deporte y a la educación (C.P. art., 300-10). De otro lado, por el hecho de que la Constitución determine que el situado fiscal habrá de destinarse a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale (C.P. art., 356), no podrá concluirse que esto indica que el deporte también resulta incorporado como rubro financiable dado que constituye una asignatura escolar y que su práctica no es ajena a la conservación de una vida saludable".*

De lo expresado por la Corte Constitucional se colige que la cultura y el deporte tienen una relación estrecha, pero no obstante su complementariedad y coincidencias, no se pueden confundir en el plano constitucional ni en el de la hacienda pública y pese a la conexidad innegable que existe entre éstas, como derechos constitucionales que se reconocen a la persona, se consagran en normas distintas y se integran con elementos propios.

Es así como el artículo 52 de la Constitución Política, reza:

*ARTICULO 52. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.*

*El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.*

*Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.*

*El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.*

La Ley 181 de 1995 y sus modificaciones, conforman la norma legal especial del deporte, ***“Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte”.***

Explicado lo anterior la Sala se referirá a la disposición acusada, contenida en el artículo 43, numeral 4º, no sin antes advertir, que el Instituto Distrital de Cultura, no menciona entre sus funciones, como ocurre con los otros entes a los cuales se refiere el Acuerdo parcialmente acusado, ninguna actividad que tenga que ver con el deporte y la recreación.

Dice la disposición acusada:

***“ARTÍCULO 43. PATRIMONIO: El Patrimonio del Instituto Distrital de cultura, está conformado, así:***

***1. ... .***

***...***

***4. Por las transferencias que le haga el Distrito de sus ingresos corrientes, tales como lo producido por ventas de pliego de***

**licitaciones, los dineros producidos por publicaciones en la Gaceta Distrital, el 100% del producido por la Estampilla Procultura, el 100% de los recursos generados por el impuesto a los espectáculos de carácter cultural**". (resalta la Sala)

Menciona la parte actora, que la disposición pretranscrita, viola las siguientes disposiciones:

- **Los artículos 2° y 4° de la Ley 47 de 1968, "Por la cual la Nación coopera a la celebración de los IX Juegos Nacionales (en Ibagué), se dan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones"**, que dicen:

**"Artículo Segundo:** En desarrollo del numeral 12°, del artículo 76 de la Constitución Nacional (de 1886), revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias, hasta el 31 de diciembre de 1969, para establecer en todo el territorio Nacional los siguientes gravámenes adicionales con destino exclusivo al fomento del deporte, a la preparación de los deportistas, a la construcción de instalaciones deportivas y adquisición de equipos e implementos en los Departamentos, Intendencias y Comisarías, Distrito Especial de Bogotá.

- a) Hasta diez (\$.10) centavos por cada cajetilla de cigarrillos nacionales y hasta veinte (\$.20) centavos, por cajetilla de cigarrillos extranjeros.
- b) Hasta un peso (\$1.00) por cada botella o envase de licores extranjeros, sea cual fuere su contenido.

Estos gravámenes especiales se recaudarán independientemente de alzas o reajustes que se decreten sobre el consumo de tales productos".

**"Artículo Cuarto:** El impuesto de que trata el Artículo Quinto de la Ley 49 de 1967, se hace extensivo a todo el territorio Nacional, y el producto del mismo será destinado en el Distrito Especial de Bogotá, en los departamentos, Intendencias y comisarías, exclusivamente al fomento del deporte a la preparación de los deportistas, a la construcción de las instalaciones deportivas y adquisición de equipos e implementos en cada una de las secciones del país enunciadas".

La Ley 49 de 1967 es la disposición, **"por la cual la Nación coopera a la celebración de los VI Juegos Deportivos Panamericanos (en la ciudad de**



**Santiago de Cali) y se dictan otras disposiciones”;** es de destacar que el artículo sexto de la Ley 47 de 1968, dispone que el producido de los gravámenes e impuestos creados por sus artículos Segundo y Cuarto, se invertirán exclusivamente en la preparación de obras de realización de los VI Juegos Panamericanos y IX Juegos Nacionales, respectivamente, y que una vez satisfechas estas necesidades, se aplicarán a todo cuanto hace referencia el artículo segundo.

- **Artículo 9° de la Ley 30 de 1971, “por la cual la Nación contribuye a la realización de los primeros juegos deportivos de los Territorios Nacionales y de los X y XI juegos deportivos nacionales, y se dictan medidas relacionadas con el fomento del deporte y la cultura”, prevé:**

*“Artículo 9°. El impuesto de que trata el artículo quinto de la Ley 49 de 1967, hecho extensivo a todo el Territorio Nacional en desarrollo del artículo cuarto de la Ley 47 de 1968, continuará cobrándose indefinidamente con posterioridad al 31 de diciembre de 1972”.*

El artículo 5° de la Ley 49 de 1967 mencionado, dispone:

*“Artículo 5°. El recargo del 10% sobre el valor de cada boleta de entrada a los espectáculos públicos, establecido por el artículo 8°. de la Ley 1a. de 1967, continuará cobrándose en el territorio del Valle del Cauca durante los años de 1968, a 1972 inclusive, y su producto total se destinará a la preparación de los deportistas, y a la realización de los VI Juegos Panamericanos. El producto de dicho recargo se consignará en la Tesorería General de la República a órdenes del Comité, Organizador de dicho evento deportivo y el control y fiscalización de su inversión se hará en los términos del artículo 4° de esta Ley. (resalta la Sala).*

- **Los artículos 70 y 77 de la Ley 181 de 1995, “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento**

**del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte”, prescriben:**

**“Artículo 70.** Los municipios, en cumplimiento de la Ley 12 de 1986, el Decreto 77 de 1986, y la Ley 60 de 1993<sup>1</sup>, tendrán a su cargo la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos. El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, dará la asistencia técnica correspondiente”.

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

Como ya se vio, las Leyes 47 de 1968 y 30 de 1971, hacen referencia a la celebración de los juegos nacionales y panamericanos de Ibagué y Cali; y si bien es cierto que, como lo afirmó el a quo, se trató de disposiciones temporales (celebración de dichos eventos), no lo es menos que en lo que atañe al cobro del impuesto se buscó no sólo su extensión al territorio nacional, sino preservar la finalidad de preparación de los deportistas.

Y la norma especial de regulación para el Deporte es la Ley 181 de 1995, cuyo artículo 77 prevé que lo recaudado por concepto del impuesto a espectáculos públicos se invierta por el Municipio o Distrito en la construcción, mantenimiento y adecuación de escenarios deportivos.

El Acuerdo 001 de 2003, es desarrollo de las Leyes 768 de 2002 y 397 de 1997, específicas para la Cultura y el Patrimonio Cultural, y el artículo 43, numeral 4°,

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, fue derogada y sustituida por la Ley 715 de 2001.

demandado, si bien guarda relación con el patrimonio del Instituto Distrital de Cultura, no por ello puede entenderse que las transferencias a que allí se alude favorezcan concretamente al deporte pues, como se dijo en párrafos precedentes, no obstante la relación estrecha del deporte y la cultura, ello per se no la hace confundible en el plano de la hacienda pública; amén de que basta mirar la conformación del Consejo Distrital de Cultura (folio 11 de esta providencia) para concluir que en el mismo no existe un representante de la actividad deportiva, ello por cuanto el Instituto de Cultura, Deporte y Recreación, hoy Instituto Distrital de Deporte y Recreación, goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, de conformidad con el artículo primero del Decreto 535 de 31 de mayo de 1995, el cual se encuentra vigente y no ha sido objeto de modificación alguna, como lo afirma el Director del citado Instituto en el Oficio visible a folio 15 del cuaderno núm. 2, **allegado con ocasión del auto para mejor proveer de 20 de junio de 2011, dictado dentro del proceso de la referencia.**

En efecto, en el artículo primero del citado Decreto 535 de 1995, **“Por el cual se reorganiza el INSTITUTO DE CULTURA, DEPORTE Y RECREACION”**, visible a folios 16 a 26, ibídem, se lee:

“Reorganizase el INSTITUTO DE CULTURA, DEPORTE Y RECREACION, el cual se denominará en adelante INSTITUTO DISTRITAL DE DEPORTE Y RECREACION, cuya sigla es IDER. Su naturaleza jurídica es la de entidad descentralizada del orden distrital, en la modalidad de establecimiento público, adscrito al Despacho del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, D.T. y C., con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Funcionará bajo la tutela y el control de la Administración Distrital, como la entidad responsable de fomentar, masificar, divulgar, planificar, coordinar, ejecutar y asesorar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en el Distrito de Cartagena de Indias”.

De ahí que la Sala deba revocar la sentencia apelada, que denegó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, acceder a la declaratoria de nulidad de la expresión acusada.

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

**F A L L A :**

**REVÓCASE** la sentencia de 6 de mayo de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar y, en su lugar, se dispone:

**DECLÁRASE** la nulidad de la expresión “**el 100% de los recursos generados por el impuesto a los espectáculos de carácter cultural**”, contenida en el artículo 43, numeral 4, del Acuerdo 01 de 4 de febrero de 2003.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 23 de agosto de 2012.

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Presidenta

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**