



Handwritten scribble or mark in the top left corner.

Handwritten text at the bottom of the page, possibly a signature or date.

**SUSTENTACION DE LA PARTE DEMANDANTE:**

El demandante sustenta su solicitud de medida cautelar (suspensión provisional) de los apartes transcritos y resaltados por él con subrayas y negrillas en las pretensiones de la demanda por violación evidente de lo dispuesto en los artículos 170 y 175 del Código de Régimen Departamental, 4, 5 y 6 de la Ley 77 de 1981 y los artículos 3 y 4 de la Ley 663 de 2001 y manifiesta que la Ordenanza No. 000253 de 2015 mediante la cual se adoptan las estampillas pro desarrollo, pro ciudadela universitaria y pro hospitales de primer y segundo nivel no interviene un funcionario departamental que adhiera y anule la estampilla que es lo que exige la norma creadora de estos tributos.

Con relación a la estampilla pro desarrollo manifiesta también que lo anterior fue explicado in extenso en el acápite de cargos de su libelo introductorio en el cual se señaló que no existe autorización legal para gravar actos de otras entidades en los que no intervenga el Departamento; tanto es así que según él, que las ordenanzas previas de este mismo Departamento que impusieron esta estampilla a actos y hechos de entidades ajenas al orden departamental han sido anuladas previamente.

Sobre la estampilla pro ciudadela universitaria dice lo mismo y añade que aunque con esta estampilla podrían gravarse actos municipales, el artículo 5 de la Ley 77 de 1981 exige la participación de los concejos municipales para imponer esta estampilla sobre los actos del municipio respectivo, lo cual según él, no ha sucedido en el presente caso.

En cuanto a la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención señala los mismos argumentos expuestos al sustentar la supuesta violación de las dos estampillas anteriores.

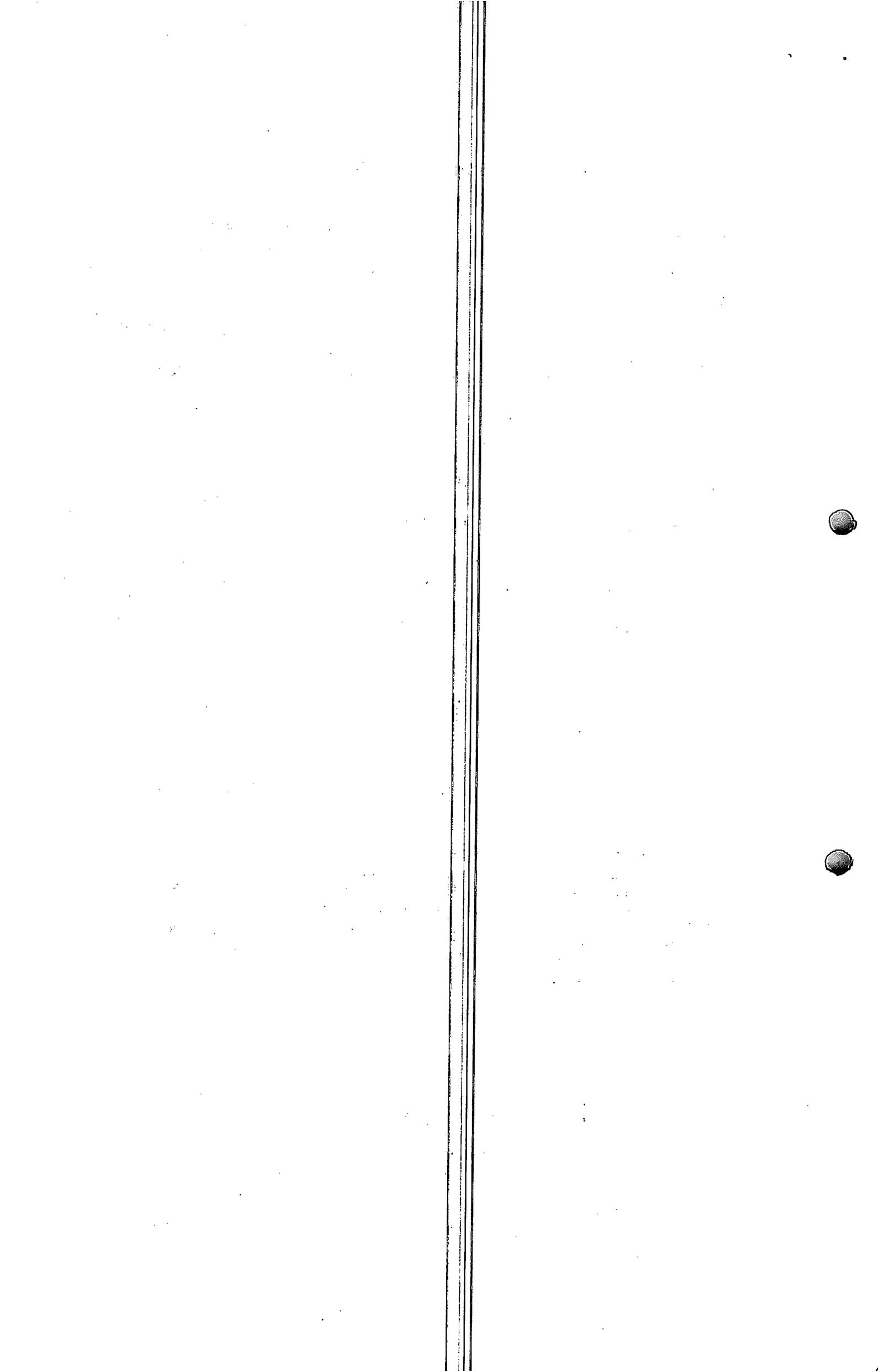
**PRONUNCIAMIENTO DE LA PARTE DEMANDADA:**

EL artículo 229 de la Ley 1437 de 2001 señala que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia y que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Por su parte, el artículo 230 del CPACA establece:

"Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado



157  
3

Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

**3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente" (negritas y subrayas impropias)

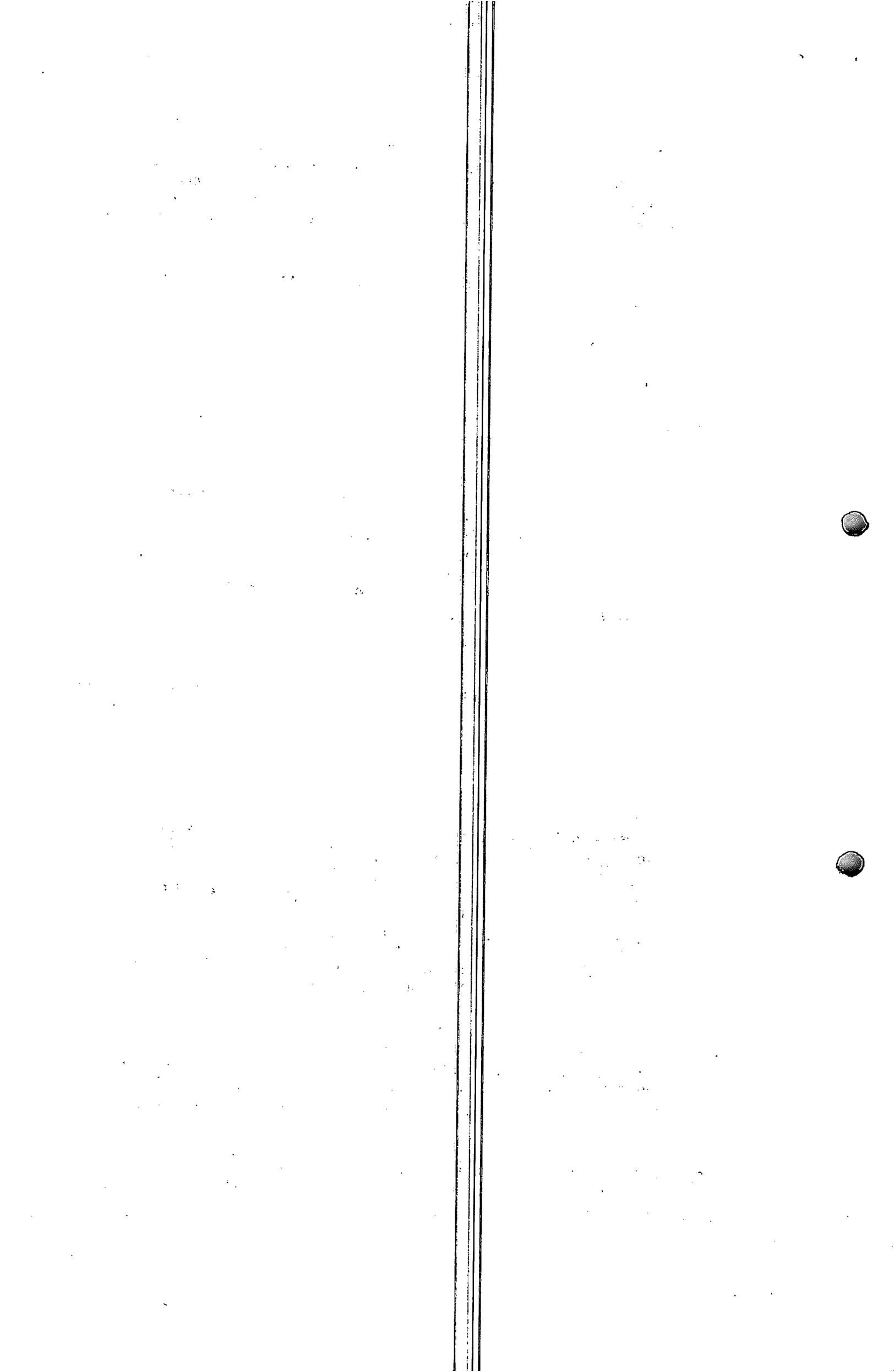
Pero, para decretar una medida cautelar de suspensión provisional deben cumplirse los requisitos establecidos en el inciso primero del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 que a la letra dice:

"Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos..." (las subrayas son mías)

Me opongo a la suspensión provisional solicitada por el demandante, por cuanto los apartes demandados de los literales a.2 y a.4 del artículo 132 de la ordenanza No. 253 de 2015 de la Asamblea del Departamento del Atlántico NO SE ENCUENTRAN VIGENTES, pues fueron derogados por otras normas de la misma Ordenanza, así:

En el artículo 146 de la Ordenanza No. 000253 de 2015. Por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico se fija un Régimen de Excepciones y en el literal f) del numeral 1 de dicho artículo 146 dice:

4  
3



"Artículo 146. Excepciones. El régimen de excepciones en el Departamento del Atlántico, en lo que corresponde a estampillas e impuesto de registro, es el siguiente:

1. Se exceptúan de los impuestos de estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Para el bienestar del Adulto Mayor, pro Hospital Universitario Cari ESE y Pro Hospitales primer y segundo nivel, los siguientes actos, operaciones y documentos:

f. Contratos que el Departamento, el Distrito o los Municipios, como contratantes, suscriban con empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas y telefonía, cuyos objetos se refieran a la ejecución de proyectos para el diseño, dotación, construcción, mantenimiento y aquellas actividades para la operación del servicio público, así como el suministro directo del servicio público a la ciudadanía en los términos de ley, con los cuales las entidades territoriales puedan brindar una mejor vida a los usuarios",

Es decir, que con la anterior excepción se elimina la tributación del artículo 132, literal a.4 en lo que corresponde a la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel con relación a las empresas de servicios públicos domiciliarios, y con relación a las estampillas Pro Desarrollo y Pro Ciudadela del literal a.2 del mismo artículo 132 también existe una excepción en el mismo Estatuto Tributario Departamental u Ordenanza No. 000253 de 2015, en el artículo 146, numeral 4, literal a) cuando se dice:

"4) Se exceptúan de los impuestos de Estampillas Pro Desarrollo y Ciudadela

a) Las empresas de servicios domiciliarios donde el Distrito Tenga participación en su capital"

En otros términos, el mismo Estatuto Tributario Departamental gravó y desgravó a las empresas de servicios públicos domiciliarios en las cuales el Distrito de Barranquilla tuviera participación en su capital, lo cual si bien denota una falta de técnica jurídica no amerita la suspensión provisional de las expresiones acusadas, por cuanto debe aplicarse el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 que subrogó el artículo 10 del Código Civil y que señala lo siguiente:

"Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general.

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidades, y se hallen en un mismo código, preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuvieren en

diversos códigos, preferirán por razón de estos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública"

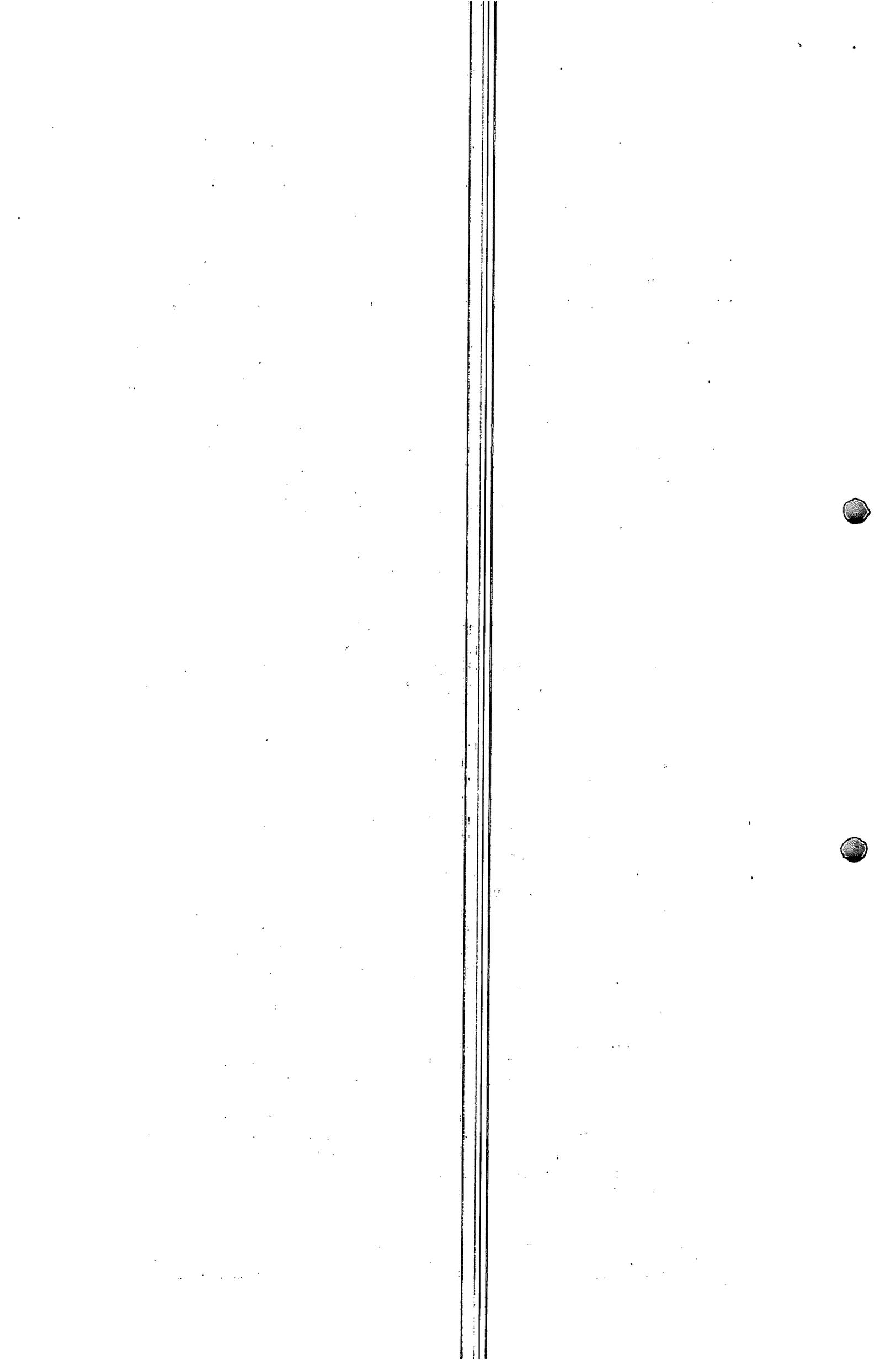
En este caso, tenemos unas incompatibilidades entre unas expresiones consignadas en los literales a.2 y a.4 del Estatuto Tributario Departamental, siendo que posteriormente dichas disposiciones fueron expresamente derogadas por los numerales 4, literal a) y 1, literal f) del artículo 146 del mismo Estatuto que las declararon exceptuadas de los mismos tributos que anteriormente habían sido gravadas, por lo cual debe aplicarse de preferencia las disposiciones consignadas en el artículo posterior, es decir, que el hecho generador de estampillas pro desarrollo, pro ciudadela y pro hospitales de primer y segundo nivel de atención denominado "contratos y sus adiciones suscritos por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito de Barranquilla tenga participación en su capital" NO ESTÁN GRAVADOS con dichas estampillas, y por tal motivo, la demanda carece de objeto ya que no se puede anular ni suspender provisionalmente un acto administrativo que ya ha sido derogado, en el presente caso unas expresiones de un acto derogado.

En este sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho<sup>1</sup>:

**"SUSPENSION PROVISIONAL - Finalidad / DEROGACION - Concepto. Genera pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo / SUSPENSION PROVISIONAL - No procede cuando la norma acusada ha sido modificada o derogada porque esta figura parte del supuesto de vigencia**

1.3. La suspensión provisional, además, es una medida cautelar que apunta a enervar la eficacia, los efectos, del acto administrativo, como se colige no solo de la doctrina y la jurisprudencia, sino también del artículo 91.1 de la Ley 1437 de 2011. Esa misma disposición, se expresa, igualmente, que hay pérdida de la fuerza ejecutoria cuando el acto administrativo "pierde vigencia" – artículo 91.5-, lo que ocurre cuando se presenta el fenómeno de derogación de la norma, entendido como "el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente". 2. Es decir, que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no es procedente cuando la norma acusada ha sido modificada o derogada, por cuanto dicha suspensión parte del supuesto de vigencia. 3. Hace esa reflexión el Despacho, porque el artículo 6º del Decreto 699 de 2013, cuya suspensión provisional se solicita, fue derogado por el Decreto 1694 de 5 de agosto de 2013 "Por medio del cual se modifican el artículo 6º, el parágrafo del artículo 9, y el artículo 13 del Decreto 699 de 2013 y se dictan otras disposiciones". Decreto que comenzó a regir a partir de su publicación y derogó las disposiciones que le sean contrarias (art. 7º) y que no fue demandado en este proceso. 4. Conforme con lo anterior, el original numeral 4º del artículo 6º del Decreto 699 de 2013, demandado aquí y objeto de la solicitud de medida cautelar, desapareció del ordenamiento jurídico y dejó de producir efectos. Esa situación, por sustracción de materia, impide que se puedan suspender sus efectos. Debe recordarse que una cosa es la eficacia del acto y otra distinta su validez, respecto de la cual continuará el proceso"

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ. Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00014-00(20066), Actor: MARIO FELIPE TOVAR ARAGON, Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, AUTO



6  
160  
6

Por lo antes expuesto, solicito con todo respeto que se niegue la solicitud de suspensión provisional elevada por el demandante.

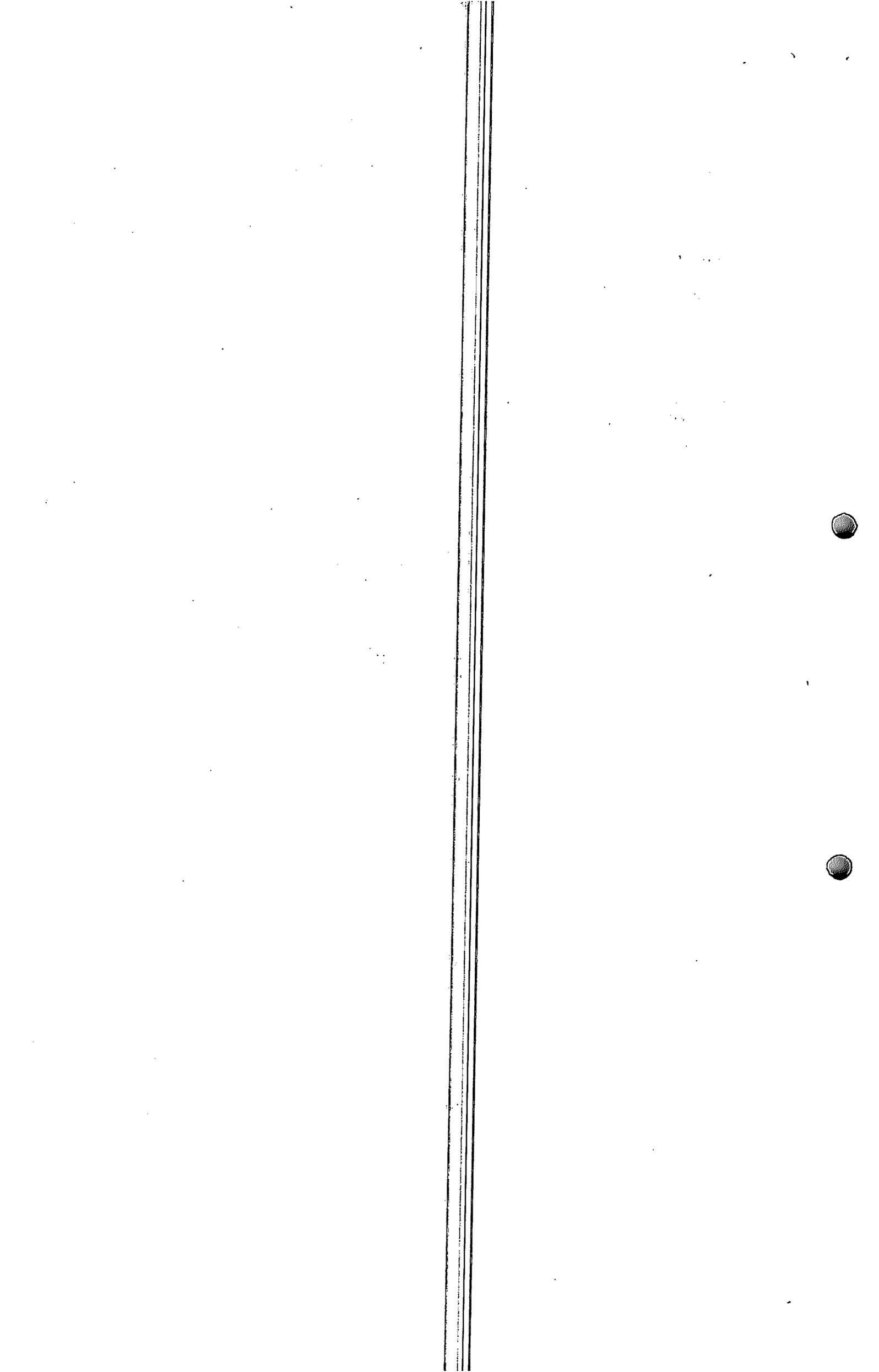
Adjunto: poder para actuar, acta de posesión de mi poderdante, Decreto de Delegación No. 000089 de 2012 del Gobernador del Atlántico.

Atentamente,

GIOVANNI F. PARDO CORTINA  
C.C. N° 72.183.682 de Barranquilla  
T.P. No. 86.065 del C.S. de la J.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO	
SECRETARIA	
El anterior escrito	<i>Frantentacion Suspension Provisional</i>
Fue presentado por	<i>21-08-2015</i>
personalmente por	<i>Giovanni Pardo</i>
con C.C.	<i>72.183.682</i>
y T.P.	<i>86.065</i>
SECRETARIO	<i>Fabian Jancelli</i>

7  
6



Atlántico más  
**SOCIAL**



Gobernación  
del Atlántico

161  
7  
AUTENTICADO

10/08/2015  
Pardo y  
Pardo y Pardo

HONORABLES  
MAGISTRADOS  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO  
SALA DE DECISION ORAL - SECCION B  
E. S. D.

EXP. RAD. 08-001-23-33-003-2015-00073-00-W  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI  
DEMANDADO: ORDENANZA No. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA  
DEPARTAMENTAL

CLAUDIA PATRICIA SOTO DE LA ESPRIELLA, mayor de edad, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 32.759.791 Expedida en Barranquilla, actuando en mi condición de Secretaria Jurídica de la Gobernación del Atlántico, conforme al acta de encargo que adjunto y de conformidad con el Decreto de Delegación N. 00089 del 13 de febrero de 2012, manifiesto por medio del presente escrito confiero poder especial, amplio y suficiente en cuanto a derecho se refiere, al Doctor GIOVANNI FRANCISCO PARDO CORTINA, mayor de edad, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 72.183.682 expedida en Barranquilla, y Tarjeta Profesional No. 86.065 del Consejo Superior de la Judicatura, a fin de que asuma la defensa de los derechos e intereses del Departamento del Atlántico en el proceso arriba mencionado.

El apoderado tiene facultades amplias y suficientes para Notificarse, Interponer Recursos y Sustentarlos, proponer toda clase de excepciones e incidentes y acciones en forma general contradiciendo las pretensiones que originen la demanda de conformidad con el artículo 77 del Código General del Proceso y/o el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil, en especial la de conciliar de acuerdo a los lineamientos y parámetros convenidos por el Comité Departamental de Conciliación. Sírvase reconocer la respectiva personería jurídica en los términos de este poder.

Atentamente,

*Claudia Soto*

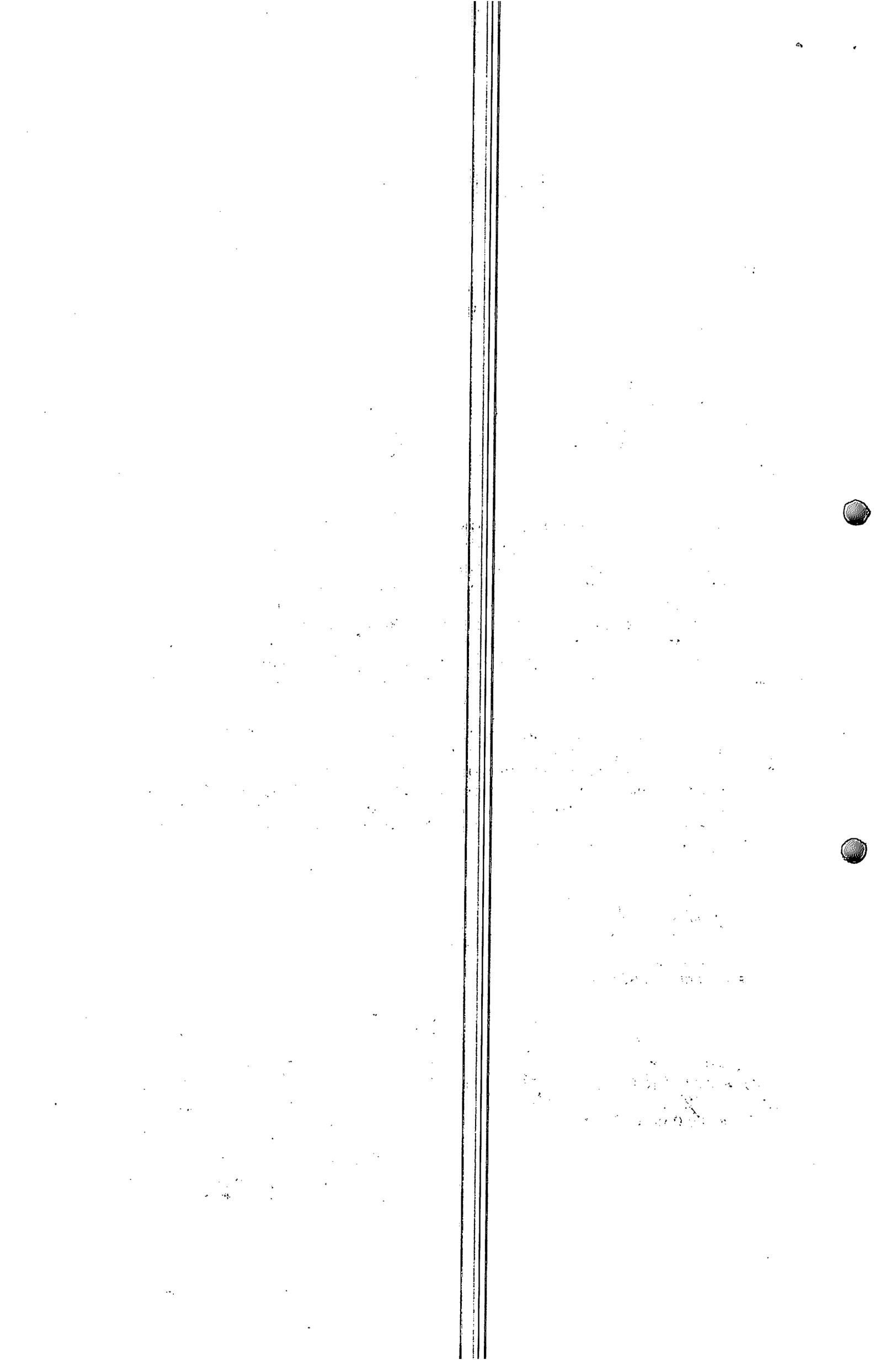
CLAUDIA PATRICIA SOTO DE LA ESPRIELLA  
Secretaria Jurídica  
Departamento del Atlántico

ACEPTO:

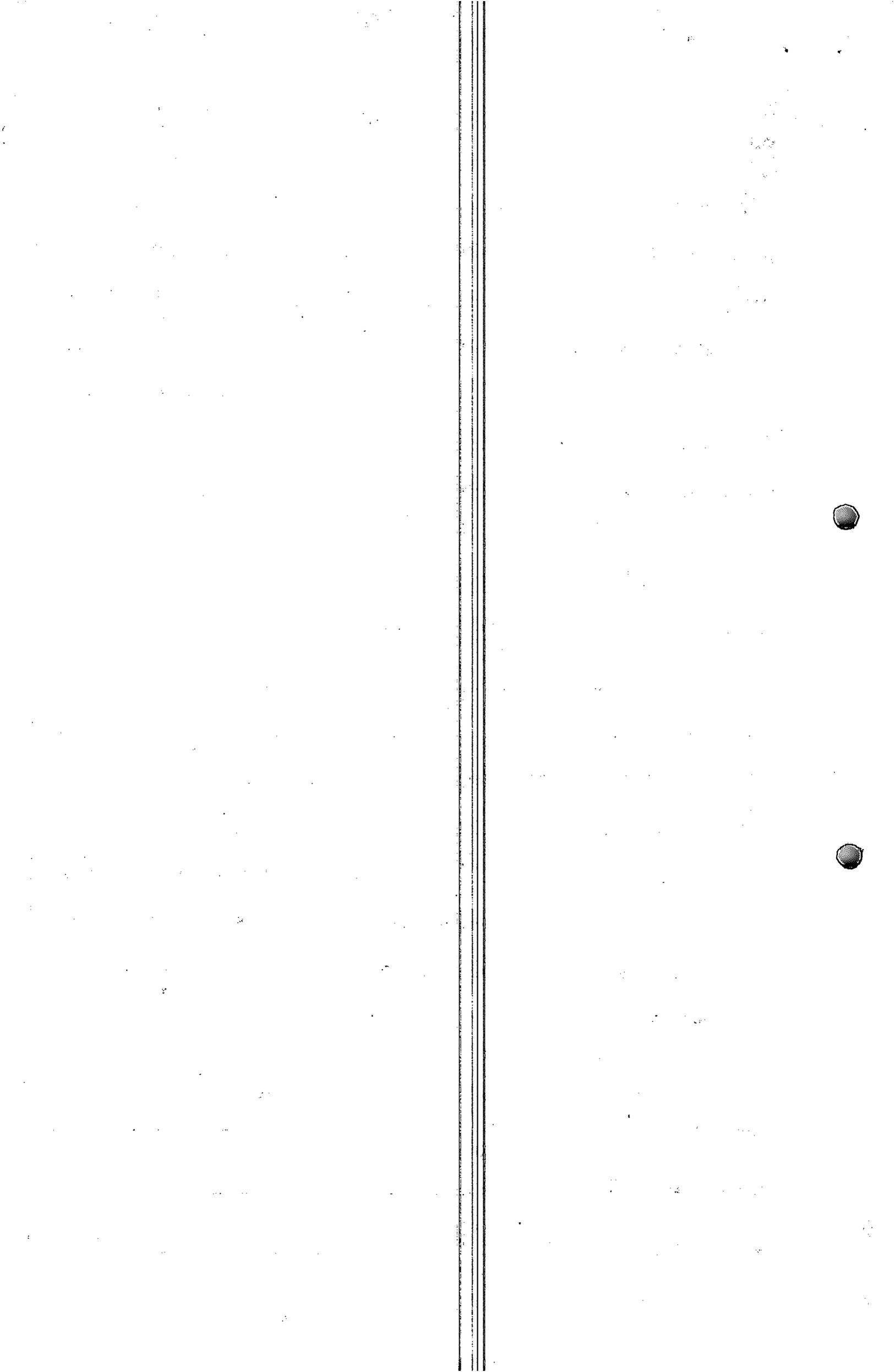
*J. Pardo*

GIOVANNI FRANCISCO PARDO CORTINA  
C. C. No. 72.183.682 de Barranquilla  
T. P. No. 86.065 del C.S.J.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO SECRETARIA	
El anterior escrito	<i>Pardo</i>
fue presentado hoy	<i>21 de Agosto de 2015</i> ✓
personalmente por	<i>Claudia Soto</i>
con C.C. <i>32.759.791</i>	expedida en <i>Barranquilla</i>
y T.P. _____	Secretaria J.
SECRETARIO	<i>[Signature]</i>







163  
9

**"POR EL CUAL SE DELEGAN UNAS FUNCIONES EN LA SECRETARIA JURIDICA DEL  
DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO"**

**EL GOBERNADOR DEL ATLANTICO  
EN USO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EN ESPECIAL LAS  
QUE LE OTORGAN LOS EL ARTICULOS 209, 303 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LA  
LY 489 DE 1998 Y EL DECRETO LEY 222 DE 1986 y**

**CONSIDERANDO:**

Que, el artículo 209 de la Constitución Política, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y por ello las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado, razón por la cual, los artículos 285, 286 y 288 determinan la división del territorio y definen que los Departamentos son entidades territoriales, con competencias y principios para su autogobierno.

Que, el artículo 303 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2002, señala que en cada Departamento habrá un gobernador que será el jefe de la administración y su representante legal.

Que, el Decreto 1222 de 1986, artículo 94-4, Código de régimen departamental señala entre las atribuciones del Gobernador, la de "... Llevar la voz del Departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar esta representación conforme a la Ley..."

Que, la Ley 489 de 1998, prevé en su artículo 2, ámbito de aplicación, párrafo primero, que la reglas relativas a los principios propios de la función administrativa sobre DELEGACION, desconcentración, características y régimen de entidades descentralizadas, se aplicará en lo pertinente a las ENTIDADES TERRITORIALES, sin perjuicio de la autonomía que es le es propia de acuerdo con la Constitución Política.

Que, el artículo 9, de la Ley 489 de 1998 establece: "...Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias.....", señalándose además en el artículo 10: "... Requisitos de la delegación, que en el acto de delegación que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren..."

Que, la Secretaría Jurídica del Departamento del Atlántico como dependencia que forma parte de la estructura orgánica de la Gobernación, acorde con lo establecido en el artículo 122 de la Constitución Política tiene determinadas sus funciones, entre las que se encuentra ejercer las actividades de vigilancia y control de las actuaciones judiciales en la que sea parte el departamento, asesorar al señor Gobernador, en todas las actuaciones administrativas y contractuales que se deban surtir para el cumplimiento de los fines de la entidad territorial.

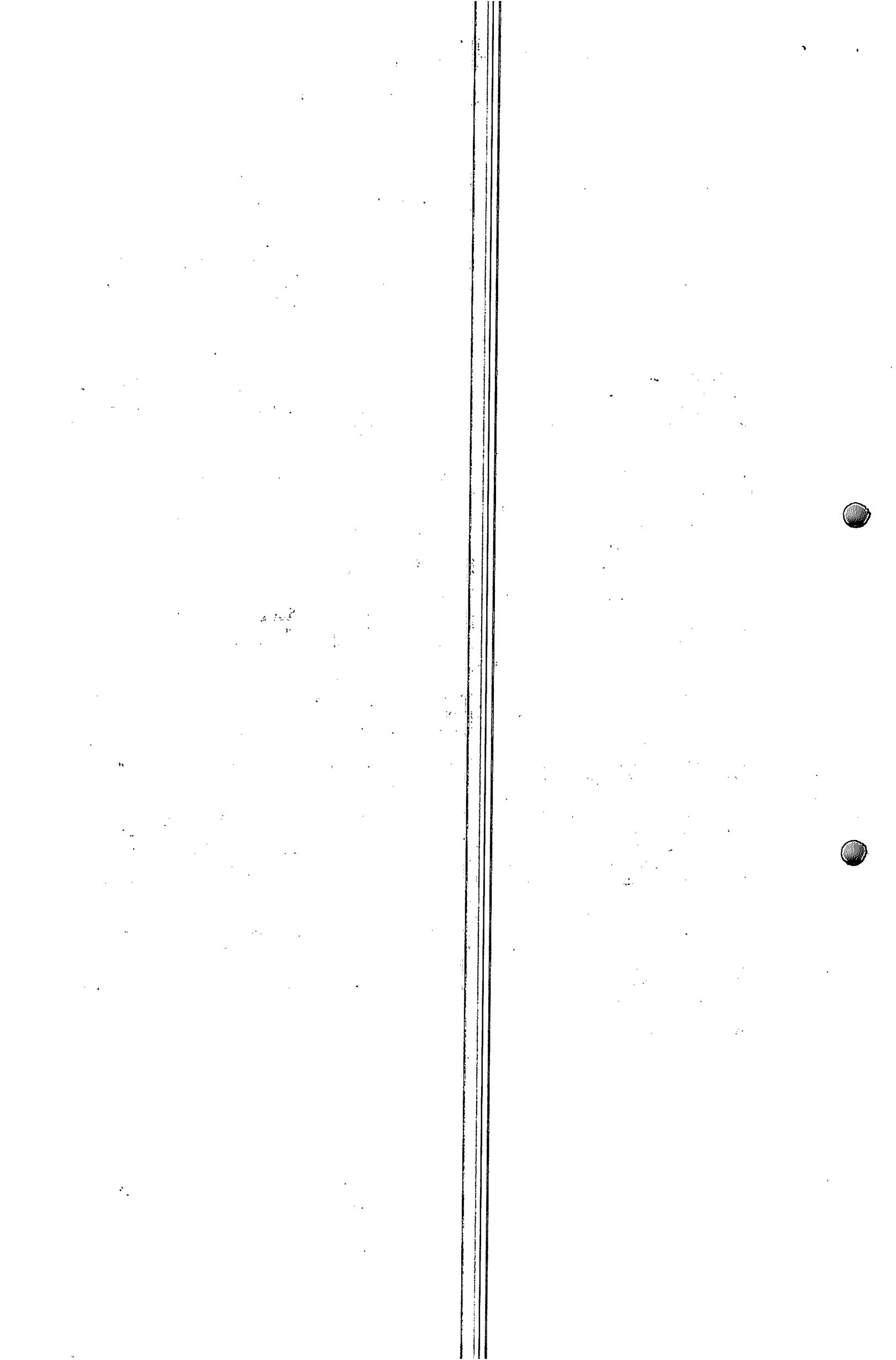
Que, dentro de las políticas de desarrollo administrativo para la racionalización de trámites, métodos y procedimientos de trabajo es procedente transferir por vía de DELEGACION DE FUNCIONES a la Secretaría Jurídica del Departamento del Atlántico, para la oportuna defensa técnica y gestión administrativa, la ejecución específica de las funciones que se describen en la parte dispositiva del presente acto administrativo

Por lo anteriormente expuesto, el Despacho

1

GOBERNACIÓN DEL ATLANTICO	
SECRETARIA JURIDICA	
ARCHIVO	
ES DEL COPIA FOTOSTATA EN ORIGINAL PARA SER EN EL ARCHIVO CENTRAL DE LA GOBERNACION DEL ATLANTICO	
FUNDACION	
NOMBRE	Jacobi C. 30 546244
CARGO	Dir. J. Jurídica

10  
9





Gobernación del Atlántico

DESPACHO DEL GOBERNADOR

000000

DECRETO N°

DE 2012

164  
10

"POR EL CUAL SE DELEGAN UNAS FUNCIONES EN LA SECRETARIA JURIDICA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO"

DECRETA:

PRIMERO: DELEGASE en la Secretaría Jurídica del Departamento del Atlántico, el ejercicio de la REPRESENTACION JUDICIAL de la Gobernación del Departamento del Atlántico. Para el ejercicio de las funciones transferidas, el delegado se notificará personalmente de los autos admisorios de demanda, y de los autos admisorios de corrección de demandas; de las acciones constitucionales y de las contenciosas administrativas, de las acciones que se tramiten ante la jurisdicción penal, Fiscalía General de la Nación, Juzgados Especializados y de Ejecución de Penas, Juzgados Penales Municipales y del Circuito y/o de cualquier clase de actuación judicial, laboral, civil, administrativa, policial y fiscal, de impuestos, incluido la de los órganos independientes y de control, la de contestar derechos de petición, y, para recibir los títulos judiciales, en los procesos y actuaciones en las que haga o sea parte la Gobernación y/o el Departamento del Atlántico.

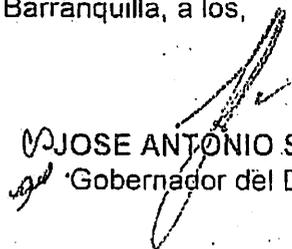
SEGUNDO: El delegatario en el cumplimiento de las funciones delegadas, podrá representar directamente al Departamento del Atlántico, y/o conferir poder a profesionales idóneos para que se constituyan en apoderados judiciales que representen y defiendan los intereses de la entidad territorial. Dentro de la órbita de la defensa técnica judicial deberán ejercerse las acciones de contestación en oportunidad de demandas y correcciones de demandas, interposición de recursos judiciales y administrativos, solicitudes de revocatorias directa, incidentes de nulidad, excepciones previas y de fondo; recursos ordinarios y extraordinarios conforme a lo que sea procedente en cada jurisdicción. De igual forma para que a nombre del Departamento del Atlántico, presenten e instauren demandas en todas las jurisdicciones, civil, penal, laboral, administrativa, fiscal, policial, acciones populares, acciones de tutela, de grupo, de cumplimiento, promover los recursos ordinarios y extraordinarios, incluidos los procesos de reestructuración de pasivos y de liquidación forzada y/o voluntaria de instituciones públicas o privadas.

PARAGRAFO: El delegado queda ampliamente facultado para transigir, desistir, conciliar, disponer, sustituir, revocar, reasumir los poderes que otorgue en cualquiera de las etapas procesales en que se encuentre cada proceso, y/o actuación, facultades que podrá entregar a los apoderados judiciales a excepción de la de recibir los títulos judiciales a nombre del Departamento del Atlántico

TERCERO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga el decreto 001036 de octubre de 2005.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Barranquilla, a los, 13 FEB. 2012

  
JOSE ANTONIO SEGBRE BERARDINELLI  
Gobernador del Departamento del Atlántico

GOBERNACION DEL ATLANTICO  
SECRETARIA GENERAL  
ARCHIVO GENERAL  
ES EL COPIA FOTOSTATICADA ORIGINAL QUE SE ENCUENTRA EN EL ARCHIVO GENERAL DE LA GOBERNACION DEL ATLANTICO  
FUNCIONARIO DE ARCHIVO  
NOMBRE *Luzmila C.* CODIGO 36546209  
FECHA *13 FEB 2012*

11  
10

HONORABLES  
MAGISTRADOS  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO  
SALA DE DECISION ORAL - SECCION B  
E. S. D.

160  
77  
2015 AGOSTO 24 LUS.B

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO

EXP. RAD. 08-001-23-33-003-2015-00073-00-W  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI  
DEMANDADO: ORDENANZA No. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA  
DEPARTAMENTAL

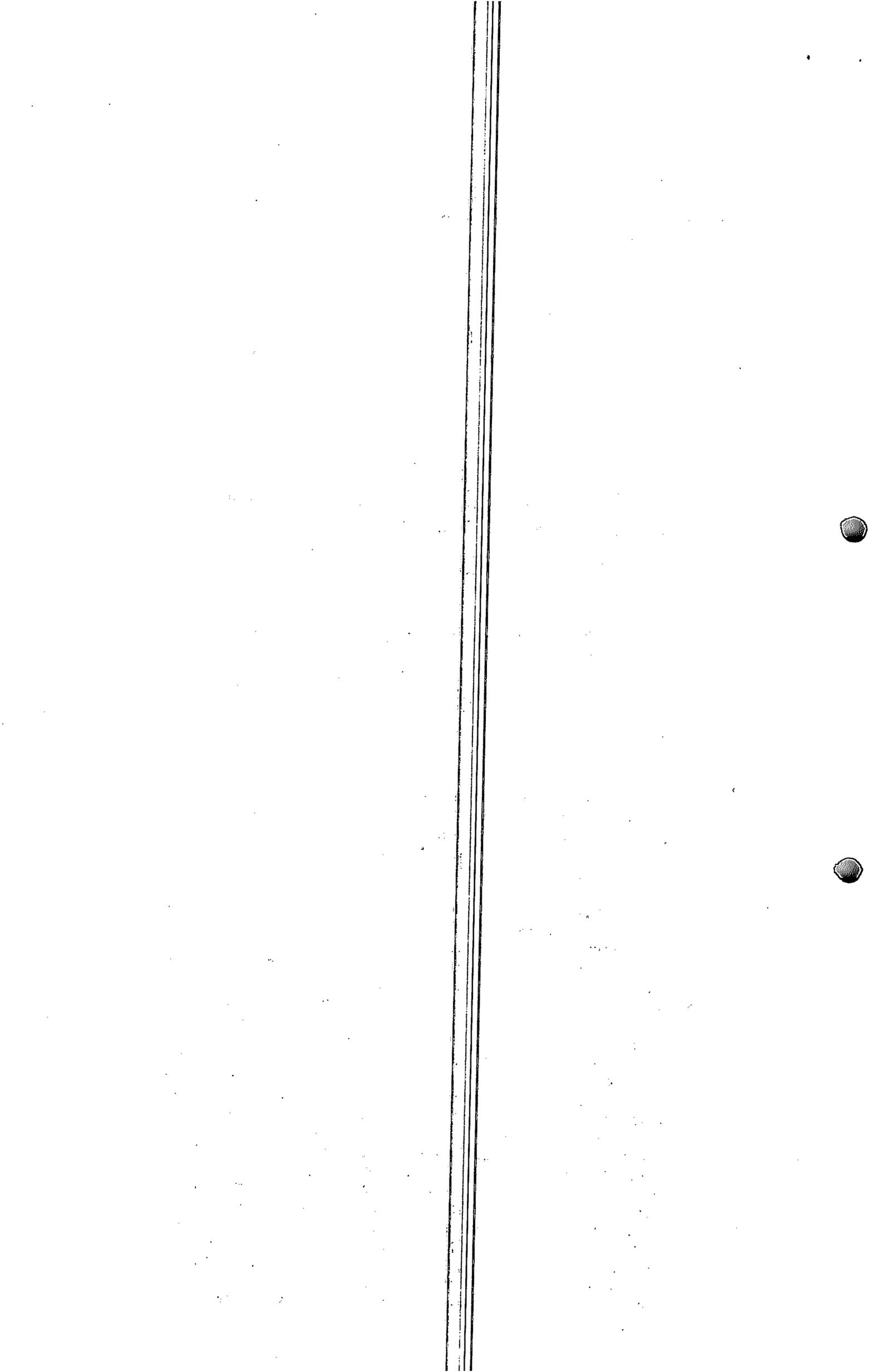
**GIOVANNI FRANCISCO PARDO CORTINA**, abogado, identificado con la C.C. N° 72.183.862 expedida en Barranquilla, y la T.P. No. 86.065 del C.S.J., actuando dentro del proceso referenciado como apoderado judicial de la entidad demandada, **DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO**, por intermedio del presente escrito, procedo a complementar mi pronunciamiento presentado el 21 de agosto de 2015 sobre la solicitud de suspensión provisional elevada por el demandante, así:

Si se tienen en cuenta las normas citadas como violadas en la demanda, se advierte que las expresiones demandadas no contravienen dichos preceptos, pues el congreso ha autorizado a algunas asambleas a gravar, mediante estampillas, las operaciones que se lleven a cabo en su respectivo departamento. Sobre el particular, se pronunció la sentencia C-873 de 2002, proferida por la Corte Constitucional:

**"6.2. La unidad y la autonomía en el Estado colombiano.**

"De conformidad con la Constitución, Colombia es un Estado unitario, y simultáneamente, las entidades territoriales tienen autonomía para manejar sus propios asuntos. Es el Legislador quien está constitucionalmente habilitado para definir el grado de autonomía de tales entidades, ya que, de conformidad con el artículo 287 Superior, dicha facultad se habrá de ejercer "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Sin embargo, al delimitar la autonomía territorial, el Legislador debe respetar unos ciertos mínimos, que resultan esenciales para hablar de un régimen descentralizado verdaderamente autónomo - esto es, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial. En la sentencia C-720/99, esta Corporación afirmó sobre el particular: "no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses".

En otras palabras, el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas (C-535/96): la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la



En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales (C-506/95): "La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico" (Sentencia C-497A/94).

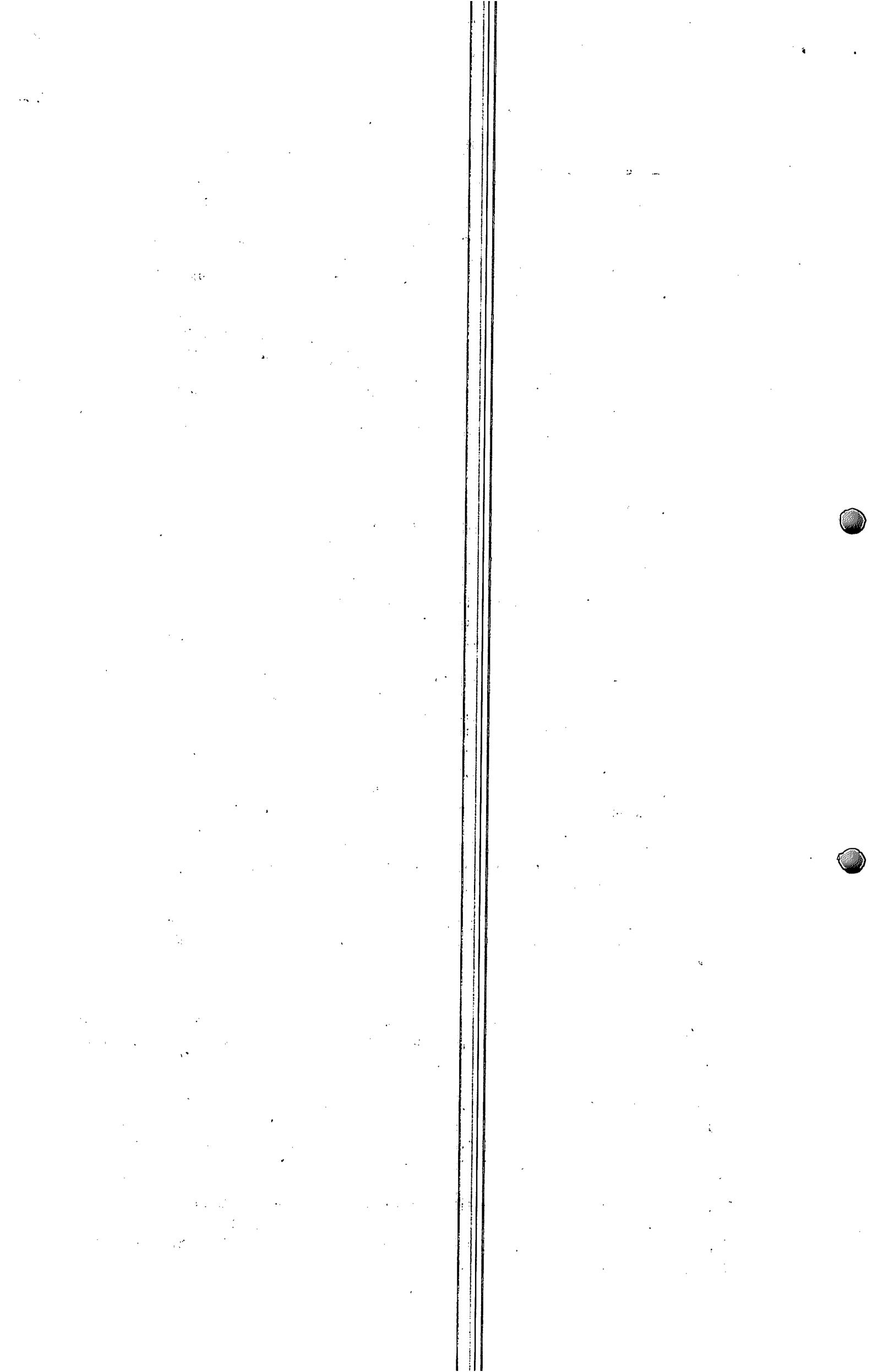
Salta a la vista que, para la solución de este tipo de problemas, en los cuales está involucrado el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, no es válido aplicar una lógica estrictamente legalista, en virtud de la cual se haga uso de la teoría tradicional de clasificación jerárquica de las fuentes de derecho para concluir que, por el solo hecho de expedir actos administrativos, los entes territoriales estén, siempre y en todo asunto, sujetos a los dictámenes puntuales y precisos del legislador. Esto es, las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y la unidad nacional -extremos que se busca armonizar-, están conformadas por una serie de limitaciones recíprocas, que reservan tanto para las entidades nacionales como para las entidades territoriales, un reducto mínimo que les habilita para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva; por lo mismo, tratándose de la autonomía territorial, la lógica estrictamente kelseniana halla un límite, por cuanto ciertas atribuciones y competencias forman parte del núcleo esencial de dicha autonomía. Es decir, los actos administrativos que expidan las entidades territoriales al ejercer las funciones propias de dicho reducto esencial de autonomía, no se encuentran sujetos, necesariamente, a que las leyes de la República hayan regulado las mismas materias, por cuanto mal haría el Legislador en dictar normas cuyo alcance supera los límites de su competencia constitucional e invade, por lo mismo, el espacio reservado a las entidades territoriales; una tal conclusión equivaldría a un desconocimiento de la prohibición del artículo 136-1 de la Constitución, en virtud del cual se prohíbe al Congreso inmiscuirse, por medio de leyes, en los asuntos de competencia privativa de otras autoridades, así como de las disposiciones constitucionales que protegen la autonomía territorial.

Lo anterior no obsta, por supuesto, para que los actos administrativos expedidos en virtud de tales atribuciones deban ser respetuosos de la ley, al menos en el sentido de no lesionar sus dictados, y de no invadir, a su vez, el ámbito propio del Legislador. Pero en casos así, no es viable exigir una total conformidad de los actos administrativos territoriales a la ley, puesto que no puede la ley regular ciertas materias específicamente atribuidas a la órbita de acción de dichas entidades territoriales" (las negrillas y subrayas son del original)

En consecuencia, las expresiones de la ordenanza demandada están fundadas en la ley, razón por la que la demandante debió demandar la inconstitucionalidad de la ley que autorizaba la adopción de la estampilla y no la de la ordenanza.

El Consejo de Estado ha elaborado la teoría de las formalidades y procedimientos sustanciales y no sustanciales o accidentales, en el sentido de que sólo en los casos en los que las formalidades y procedimientos puedan calificarse de sustanciales, su omisión dará lugar a la ilegalidad del acto.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, pese a que esa calificación es difícil y depende de cada caso, el criterio principalmente aplicable es el de que la formalidad o procedimiento que se omite debe ser de tal talante que sea determinante para tomar la decisión.



La Ley 41 de 1966 en su artículo 1° estableció una estampilla denominada "Erradicación de tugurios", con la efigie de don Marco Fidel Suárez y que el producido de la estampilla que se establece por esa Ley, estaría exclusivamente destinado a formar los fondos para la "Erradicación de tugurios" existentes en aquel Departamento (art. 2).

La Ley 50 de 1989 prorrogó la vigencia de la estampilla Pro Ciudadela Universitaria del Atlántico de forma indefinida, así:

"ARTÍCULO 7o. Prorrógase indefinidamente la vigencia de la Ley 77 de diciembre 9 de 1981, por medio de la cual se creó la estampilla "Ciudadela Universitaria del Atlántico" y se destinó el producido de la venta de la estampilla a la erradicación de tugurios y a la construcción, dotación y sostenimiento de la Universidad del Atlántico"

La Ley 71 de 1989 señaló:

"ARTÍCULO 8o. En los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionan en el Departamento del Atlántico, será obligatorio el uso de la estampilla "Ciudadela Universitaria del Atlántico", de que tratan las Leyes 77 de 1981 y 50 del 20 de octubre de 1989"

De acuerdo a lo anterior, si esta estampilla es obligatoria para el orden nacional, con mucha mayor razón es aplicable a los municipios, distritos y entidades ubicados en jurisdicción del Departamento del Atlántico.

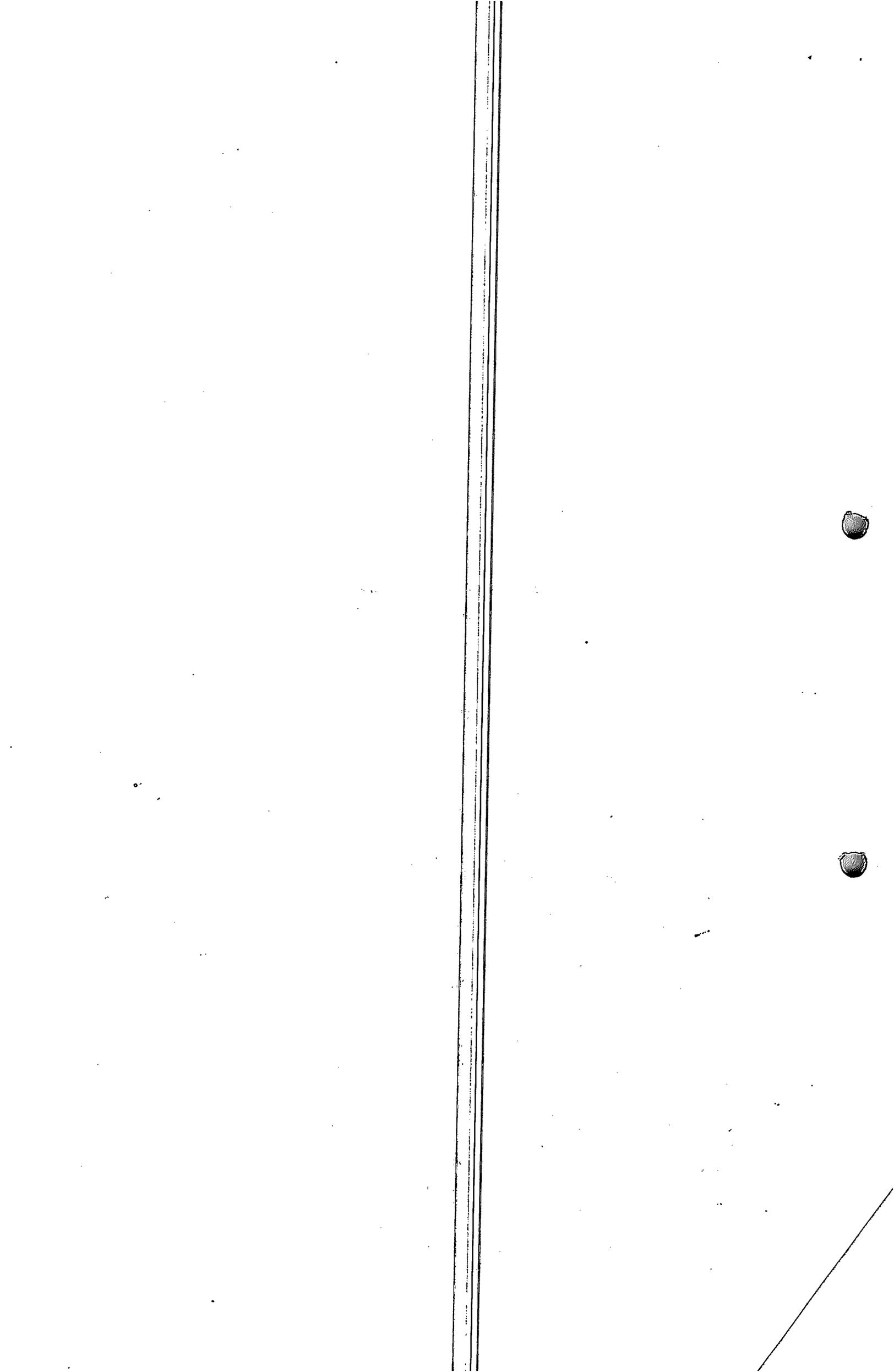
Conforme al artículo 338 de la Constitución Política, el Legislador le dio libertad a la Asamblea del Departamento del Atlántico para que mediante ordenanza fijara directamente los sujetos activos, los sujetos pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de dichas estampillas pro ciudadela y pro desarrollo.

Las facultades que el Decreto 1222 de 1986 y la Ley 77 de 1981 otorgaron a la Asamblea Departamental del Atlántico es eminentemente tributaria, porque le fueron atribuidas potestades para determinar las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas, como ocurrió con el acto demandado, en relación con las actividades y operaciones que se realizan en el Departamento del Atlántico, actividades que deben ser gravadas con la estampilla pro desarrollo y pro ciudadela universitaria, en armonía con las citadas facultades legales.

En consecuencia, no tiene vocación de prosperidad la pretensión de la demandante, pues la ordenanza demandada se fundamenta en la Ley 77 de 1981 y en el Decreto 1222 de 1986, entre otras normas legales.

Se puede concluir que se trata de unas leyes de autorización que dejaron a cargo de la Asamblea Departamental del Atlántico un amplio margen para configurar la estampilla como *categoría tributaria*. Además, las leyes en mención constituyen el principal referente legal que debe atenderse al momento de adopción de las estampillas en el Departamento del Atlántico.

En todo caso, de dichas leyes no se derivan restricciones directas para la definición del hecho generador o de la base gravable, salvo la exigencia de que se trate de actividades u operaciones realizadas en el Departamento del Atlántico.



elementos/TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia de asambleas y concejos para determinar elementos no fijados expresamente en ley de autorizaciones/TRIBUTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia de asambleas y concejos para establecer condiciones específicas de operancia.

*En la jurisprudencia de esta Corporación se ha señalado que la Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio.*

**TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Competencias del Congreso y asambleas y concejos**

*Corresponderá al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.*

**TRIBUTO TERRITORIAL-Características**

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-**No significa exclusividad del Congreso en determinación de todos y cada uno de los elementos/TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Participación de corporaciones públicas territoriales en determinación de elementos/TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención del Congreso no es exclusiva

*Opera el principio de legalidad en materia tributaria. Pero este principio no significa que corresponda con exclusividad al Congreso de la República la determinación de todos y cada uno de los elementos constitucionales del tributo y señalados en el artículo 338 de la Carta Política, pues en aras del principio según el cual no hay contribución sin representación también las corporaciones públicas del orden territorial están facultadas por la Constitución para participar en la determinación de los elementos de los tributos de orden departamental, distrital o municipal. Luego, la intervención del Congreso de la República no es exclusiva cuando se trata de la determinación de los tributos territoriales. Sólo así, puede darse aplicación a los principios de la autonomía de las entidades territoriales, al derecho que les permite "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" y a la competencia de las corporaciones públicas del orden territorial para "Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales" o "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales".*

Se puede concluir que la regulación de los elementos propios a las estampillas, definidos por el legislador en la Ley 77 de 1981 y Decreto 1222 de 1986, son suficientes para garantizar el principio de legalidad, y por esa razón, la Asamblea del Atlántico actuó en derecho cuando expidió la ordenanza demandada.

En relación con el argumento esgrimido por la demandante, en el que sostiene que la Asamblea del Atlántico excedió los parámetros de la Ley 77 de 1981 y Decreto 1222 de 1986, en cuanto a que las estampillas solo pueden ser impuesta a actuaciones o actos, para cuya expedición sea necesaria la intervención o el



Barranquilla, 18 de julio de 2018

Magistrado  
**Oscar Wilches Donado**

**Radicado: 08001-23-33-003-2015-00082-00-W**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: RAFAEL ANTONIO MALDONADO IGIRO**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOLEDAD**

Paso al despacho el proceso de la referencia informándole que el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia fechada 6 de octubre de 2017, notificada personalmente el 11 de mayo de 2018. Encontrándose pendiente decidir sobre la concesión de tal recurso ante el superior jerárquico.

Atentamente

LISSETTE INSIGNARES

Escribiente

Edificio de la Gobernación del Atlántico, Calle 40 No. 45 y 46 Piso 9  
Telefax: (+57) 3400544 [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)  
Correo [des03taatl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des03taatl@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Barranquilla – Atlántico. Colombia



La Ley 77 de 1981 y el Decreto 1222 de 1986 le confirieron a la asamblea demandada la autorización para que usara y cobrara la Estampilla Pro-ciudadela Universitaria del Atlántico y Pro Desarrollo en todas las operaciones que se registran en el Departamento y se dio la circunstancia de incorporarse a la normativa territorial a través de ordenanza, por tanto, resulta un requisito normal que para el establecimiento definitivo del tributo se cobrara a todos los entes con asiento en el Departamento del Atlántico, para su existencia y aplicabilidad en los tributos territoriales.

Conforme con las citadas leyes, las estampillas demandadas recaen sobre todas las operaciones que se dan en el respectivo orden territorial, esto es, sobre rentas endógenas, en atención a que los sujetos pasivos de esta estampilla son los entes con asiento en el Departamento del Atlántico, a menos que quiera subvertirse el ordenamiento jurídico establecido en la Constitución Política, con fundamento en la unidad y autonomía como principios complementarios y no excluyentes.

Está bien que las rentas exógenas admiten un mayor grado de injerencia de la ley, por cuanto los recursos provienen de rentas nacionales producto de las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, cesión de rentas o participación en las regalías, pero que no es posible que se permita que el *a quo* admita, en principio, que el nivel nacional pueda intervenir en la ordenación o no de los tributos originados de recursos y fuentes endógenas, esto es, provenientes de bienes que son de propiedad exclusiva de la entidad territorial (la gobernación) y de fuentes tributarias propias, en virtud, precisamente, de la especial protección constitucional que tiene la autonomía territorial, salvo los casos delimitados en la sentencia C-219 de 1997.

En relación con el principio de legalidad en materia fiscal, los recientes pronunciamientos de las cortes han privilegiado el principio de autonomía territorial, sobre el de unidad nacional y han reconocido facultades a las entidades territoriales en lo relativo a la determinación de los elementos esenciales de los tributos.

La certeza que irradia el principio de legalidad consiste en que a los órganos de representación popular les corresponde fijar directamente los elementos constitutivos de los tributos y que, en consecuencia, para arribar a las conclusiones señaladas por la parte actora se requiere de un análisis profundo de las reglas y principios con jerarquía constitucional desarrollados por la norma cuestionada.

Con relación a la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención esta es totalmente legal porque la misma fue consagrada en la Ley 663 de 2001:

**“ARTÍCULO 1o.** Autorizar a la Asamblea del Departamento del Atlántico para que ordene la emisión de la estampilla "Pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el departamento del Atlántico".

**ARTÍCULO 2o.** El producido de la estampilla a la que se refiere el artículo anterior, se destinará exclusivamente para:

- a) Construcción, ampliación y mantenimiento de planta física;
- b) Adquisición, mantenimiento y reparación de equipos, requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir con las funciones propias de las instituciones de primer y segundo nivel de atención;



# Verónica Vélez Torres

Abogada Universidad del Atlántico

T.P. 292.795 del C.S. de la J.

- El señor JHONATAN GLEYS DONADO HOYOS, quien se encuentra condenado a una pena de **TREINTA Y SEIS (36) MESES DE PRISIÓN** por la comisión de un delito de HURTO CALIFICADO Y AGRAVADO, en estos momentos y desde hace algún tiempo depende económicamente de su familia, por obvias razones.
- La familia de mi procurado tampoco posee casa propia. Se encontraban viviendo arrendados en un inmueble ubicado en la ciudad de Barranquilla, en la Carrera 8F N° 40 – 51, del barrio La Alboraya.
- El propietario del inmueble puso en venta dicha casa y les instó a los arrendatarios a mudarse así que consiguieron arrendar un inmueble a solo un par de calles de su antigua residencia, en la Carrera 8 F # 37C – 26, barrio El Campito, donde reside actualmente.
- Ante tal situación imprevista, pensando que solo con eso bastaba, mi prohijado llamó al señor guarda **ERNESTO GARCÍA**, funcionario de INPEC, quien estaba encargado de efectuar las visitas y le informó de la situación y de la nueva dirección, acordando que éste último le avisaría en el momento de ir a hacer la visita respectiva a la fecha no han vuelto a hablar.

Solicito al señor Juez, con fundamento en lo expuesto anteriormente, que se tenga como nueva dirección para notificaciones judiciales del señor **JHONATAN GLEYS DONADO HOYOS**, la ubicada en la **Carrera 8 F # 37C – 26, barrio El Campito**, donde reside actualmente.

2

## NOTIFICACIONES

Recibiré Señor Juez notificaciones en la carrera 12 No. 51- 72, Soledad 2000.  
Correo electrónico: [annymargui@gmail.com](mailto:annymargui@gmail.com) - [veronicaveleztorres@hotmail.com](mailto:veronicaveleztorres@hotmail.com)

Del Señor Juez

Atentamente,

**VERONICA VELEZ TORRES**  
C. C. 1.140.862.168 Exp. Barranquilla  
T.P.292.795 del C.S.J

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013).

Radicación número: 1100132500020130011700 (02632013)  
 Actor: Fabio Alonso Salazar Jaramillo  
 Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación

UNICA INSTANCIA – AUTORIDADES NACIONALES

Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho /  
 Suspensión Provisional

Como se aprecia a partir de una simple comparación textual, el tránsito legislativo acarreó una modificación efectiva de los requisitos legales a los que debe sujetarse el juez para decretar o no una medida de suspensión provisional de actos administrativos. El Consejo de Estado ya ha tenido oportunidad de precisar el alcance de esta modificación legal, explicando al respecto lo siguiente:

"La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

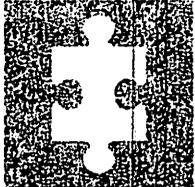
Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar.<sup>1</sup>

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera manifiesta, apreciada por confrontación directa con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "prima facie", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

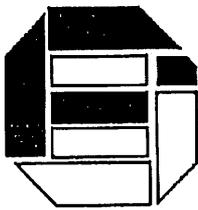
Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>



FISCALÍA

GENERAL DE LA NACIÓN



PARDO ASESORES JURIDICOS S.A.S.  
Abogados Especialistas en Todas las Áreas del Derecho  
Carrera 66 No. 76-38, Barranquilla, Colombia  
Tel. Fax 3024459 Cel. 300-8078023  
e-mail: [gparado1972@gmail.com](mailto:gparado1972@gmail.com)  
Régimen Común, NIT 900.344.772-9

2015 AGO 24 11:17  
RECEBIDO

*Lucre Fariel*  
17

HONORABLES  
MAGISTRADOS  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO  
SALA DE DECISION ORAL – SECCION B  
E. S. D.

EXP. RAD. 08-001-23-33-003-2015-00073-00-W  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI  
DEMANDADO: ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – ASAMBLEA  
DEPARTAMENTAL

GIOVANNI FRANCISCO PARDO CORTINA, abogado, identificado con la C.C. N° 72.183.862 expedida en Barranquilla, y la T.P. No. 86.065 del C.S.J., actuando dentro del proceso referenciado como apoderado judicial de la entidad demandada, DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO, por intermedio del presente escrito, procedo a complementar mi pronunciamiento presentado el 21 de agosto de 2015 sobre la solicitud de suspensión provisional elevada por el demandante, así:

Mediante Ordenanza No. 000276 del 10 de agosto de 2015 publicada en la Gaceta Departamental N° 8062 del 12 de agosto de 2015 "Por el cual se reforma el Estatuto Tributario Departamental y se dictan otras disposiciones" de la cual apporto copia en doce (12) folios útiles se eliminó la expresión "las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital" que estaba contenida en el literal a.2 del artículo 132 del Estatuto Tributario Departamental u Ordenanza No. 000253 de 2015 y en consecuencia dicho artículo quedó así:

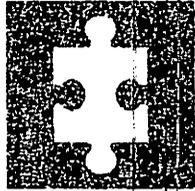
a.2) Generan las Estampillas Ciudadela y ProDesarrollo todos los contratos y sus adiciones, suscritos en calidad de contratante por el Distrito de Barranquilla, el Concejo, la Personería, la Contraloría y, en general, las entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales, con o sin personería jurídica y demás señaladas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, pero referidas a la esfera distrital"

Y también se elimina la misma expresión "las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital" que estaba contenida en el literal a.5 del artículo 132 del Estatuto Tributario Departamental u Ordenanza No. 000253 de 2015.

En consecuencia, ya no existen estampillas prociudadela, prodesarrollo y pro hospitales de primer y segundo nivel de atención para los contratos celebrados por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital y esta demanda carece de objeto y no se su puede suspender ni anular una norma derogada.

Atentamente,

GIOVANNI F. PARDO CORTINA  
C.C. No. 72.183.682 de Barranquilla  
T.P. No. 86.065 del C.S.J.

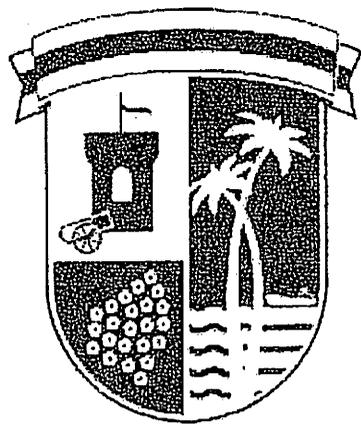


FISCALÍA

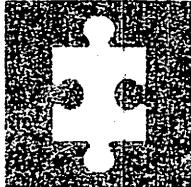
GENERAL DE LA NACIÓN

Circular # 8062

12 de agosto de 2015



**Gobernación  
del Atlántico**



FISCALÍA

GENERAL DE LA NACIÓN

19  
173



**JOSÉ ANTONIO SEGBRE BERARDINELLI**

Gobernador

**DARLING ISAZIGA ÁNGEL (E)**

Secretario del Interior

**JAMES JALIL JANNA TELLO**

Secretario Privado

**JIM NELSON MUÑOZ FONSECA**

Secretario General

**DIVAS JUDITH IGLESIAS POLO**

Secretaria de Planeación

**JUAN CARLOS MUÑIZ**

Secretaria de Hacienda

**LORETTA JIMÉNEZ SÁNCHEZ**

Secretaria de Agua Potable

**CLAUDIA SOTO DE LA ESPRIELLA**

Secretaria Juridica

**MERCEDES IRINA MUÑOZ ARAGON**

Secretaria de Infraestructura

**MILAGROS SARMIENTO ORTIZ**

Secretario de Desarrollo Económico

**CARLOS JAVIER PRASCA MUÑOZ**

Secretario de Educación

**CELIA CRUZ TORRES SUÁREZ**

Secretaria de Salud

**DIANA BETANCUR OLARTE**

Jefe oficina Control Disciplinario

**CARLOS OSORIO DE HART**

Secretario de Informática y Telecomunicaciones

**DEYANA ACOSTA-MADIEDO**

Secretaria de Cultura y Patrimonio

**MÓNICA TORRES**

Gerente de Capital Social

**HUGO PENSO CORREA**

Asesor de Comunicaciones





FISCALIA

1997



Asamblea  
del Atlántico



ORDENANZA N° ~~8~~ 000275

**"POR EL CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 300, numeral 4 y 338 de la Constitución Política y artículo 62 numeral 1°, 15, 16 y 18 del Decreto 1222 de 1986

**ORDENA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Facúltase al Gobernador del Departamento del Atlántico para reformar el articulado del Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico y unificar en un solo texto su contenido

**ARTÍCULO SEGUNDO** Adicionar en el Libro II, Título III "Sanciones relacionadas con las declaraciones tributarias" del Estatuto Tributario Departamental, el siguiente artículo:

"Artículo 273-1. Sanción por inexactitud. Constituye inexactitud sancionable en las declaraciones tributarias, la omisión de ingresos, de impuestos generados por las operaciones gravadas, de bienes o actuaciones susceptibles de gravamen, así como la inclusión de costos, deducciones, descuentos, exenciones, pasivos, impuestos descontables, retenciones o anticipos, inexistentes, y, en general la utilización en las declaraciones tributarias, o en los informes suministrados a las oficinas de impuestos, de datos o factores falsos, equivocados, incompletos o desfigurados, de los cuales se derive un menor impuesto o saldo a pagar o un mayor saldo a favor para el contribuyente o responsable. Igualmente, constituye inexactitud, el hecho de solicitar compensación o devolución, sobre sumas a favor que hubieren sido objeto de compensación o devolución anterior.

La sanción por inexactitud será equivalente al ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar o saldo a favor, según el caso, determinado en la liquidación oficial, y el declarado por el contribuyente o responsable. Esta sanción no se aplicará sobre el mayor valor del anticipo que se genere al modificar el impuesto declarado por el contribuyente.



FISCALÍA

Asamblea  
del Atlántico

Hacienda Futura!

ORDENANZA N° ~~8~~ = 000275

"POR EL CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Sin perjuicio de las sanciones de tipo penal vigentes, por no consignar los valores retenidos, constituye inexactitud de la declaración, el hecho de no incluir en la declaración la totalidad de retenciones que han debido efectuarse, o de efectuarlas y no declararlas, o de declararlas por un valor inferior. En estos casos, la sanción por inexactitud será equivalente al ciento sesenta por ciento (160%) del valor de la retención no efectuada o no declarada.

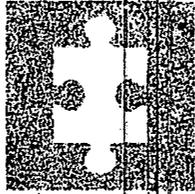
En el caso de las declaraciones de ingresos y patrimonio, la sanción por inexactitud será del veinte por ciento (20%), de los valores inexactos por las causales enunciadas en el inciso 1º del presente artículo, aunque en dichos casos no exista impuesto a pagar.

La sanción por inexactitud a que se refiere este artículo, se reducirá cuando se cumplan los supuestos y condiciones de los artículos que hacen referencia a Corrección provocada por el Requerimiento Especial y por Corrección provocada por la Liquidación de Revisión.

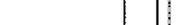
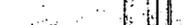
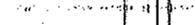
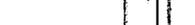
No se configura inexactitud, cuando el menor valor a pagar que resulte en las declaraciones tributarias, se derive de errores de apreciación o de diferencias de criterio entre las oficinas de impuestos y el declarante, relativos a la interpretación del derecho aplicable, siempre que los hechos y cifras denunciados sean completos y verdaderos.

**ARTÍCULO TERCERO:** Se adiciona un inciso en el artículo 15. Señalización del Estatuto Tributario Departamental, el cual quedará, así:

*"Artículo 15. Señalización. Los productores, importadores y distribuidores de productos gravados con el impuesto al consumo, con excepción de la cerveza nacional, están obligados a señalar los productos destinados al consumo en el Departamento del Atlántico, con los instrumentos de señalización que para tal efecto determine la Secretaría de Hacienda Departamental."*



FISCALIA



170

Asamblea

ORDENANZA N° 000276

"POR EL CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Los cervezas extranjeras enbotadas, importadas mediante los debidos formalidades legales, que traigan holografadas el pie de importador o distribuidor en su envase no requieren de los instrumentos de señalamiento

Todos los vinos, vinos aperitivos y similares y cervezas que se despachen en las unidades y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en el lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres fáciles e inborrables, la siguiente leyenda: "Para exportación"

ARTICULO CUARTO: Se modifican los literales a y b del artículo 23 del Estatuto Tributario Departamental así:

"Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos: sesenta y cinco pesos (65.00) por cada cajetilla de veinte (20) unidades y cincuenta y cinco centavos (55.00) por cada cajetilla de veinte (20) unidades, proporcionalmente a su contenido

Para la piradura, café o té: cuarenta y un pesos (41.00) por cada gramo

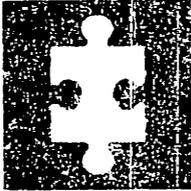
ARTICULO QUINTO: Se modifica el inciso segundo del artículo 26 del Estatuto Tributario Departamental, el cual quedará así:

"Para productos de hasta 15 grados de contenido alcohométrico, noventa y siete pesos (97.00) por cada grado alcohométrico"

ARTICULO SEXTO: Se modifican los literales a y b del artículo 34 del Estatuto Tributario Departamental, el cual quedará así:

"Para productos de más de 15 y hasta 35 grados de contenido alcohométrico, noventa y siete pesos (97.00) por cada grado alcohométrico"

57



FISCALÍA

GENERAL DE LA NACIÓN

23  
17X

Asamblea  
del Atlántico



ORDENANZA N° 000276

"POR EL CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Para productos de mas de 35 grados de contenido alcohólico y siete pesos (\$4\$7) por cada grado alcohólico.

ARTICULO SEPTIMO: Se modifica el inciso primero del artículo 48 del Estatuto Departamental, el cual quedará así:

"Artículo 48. Participación. Los sujetos pasivos deberán pagar una participación a favor del Departamento del Atlántico de ciento noventa pesos (\$190) por litro de alcohol."

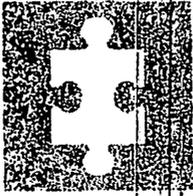
ARTICULO OCTAVO: Se modifica parágrafo dos del artículo 90 del Estatuto Departamental, el cual quedará así:

"Parágrafo dos. Tarifa especial para actos sin cuantía. Para el caso de la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos que no constituyan derechos, obligaciones declaradamente a favor de particulares, sujetos al impuesto de registro y que impliquen mas de (10) y hasta veinte (20) inscripciones por cada acto, contrato o negocio jurídico contenidos en un mismo instrumento público, la tarifa es de dos (2) salarios mínimos legales vigentes y si es superior a veinte (20) inscripciones, la tarifa es de un (1) salario mínimo legal vigente."

ARTICULO NOVENO: Se modifica el literal d) del artículo 96 del Estatuto Departamental, el cual quedará así:

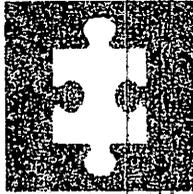
"Tarifa: El valor a declarar y pagar por cabeza de ganado mayor sacrificado por los ganaderos pasivos, es de trece mil trescientos setenta y seis pesos (\$13.376) más IVA, en incremento de acuerdo al IPC decretado por el DANE."

ARTICULO DECIMO: Se modifican los literales a.1), a.2) y a.5) del artículo 137, los cuales quedarán así:



FISCALÍA





FISCALIA

SECRETARIA DE ECONOMIA

25  
27

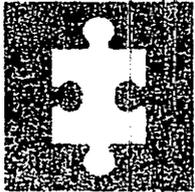
Asamblea

ORDENANZA N° 000276

"POR EL CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Certificado de inscripción en el registro de información tributaria	1.000
Posaporte que cubra el Departamento	1.000
Certificados que existan las dependencias de la Gobernación del	1.000
Certificado de paz y salvo	1.000
Guía de destino de ganado mayor	1.000
Por la matrícula inicial de vehículos particulares, públicos,	1.000
motocicletas	1.000
Por renovación de vehículos particulares, públicos, motocicletas y	1.000
Por cancelación de matrícula de vehículos particulares, públicos,	1.000
motocicletas	1.000
Por inscripción de vehículos particulares, públicos, motocicletas y	1.000
Por traslado de cuenta de vehículos particulares, públicos,	1.000
motocicletas	1.000
Por el cambio o duplicado de placas de vehículos particulares,	1.000
motocicletas	1.000
Por levantamiento de placa de vehículos	1.000
Por inscripción de placa de vehículos	1.000
Por inscripción de reparación de vehículos	1.000
Por cambio de motor de vehículos particulares, públicos, motocicletas	1.000
Por cancelación de cambio de motor de un vehículo	1.000
Por cambio de servicio de un vehículo	1.000
Por grabación de motor o de chasis de vehículos	1.000
particulares, públicos, oficiales o motos	1.000
Por cada cambio de licencia de tránsito	1.000
Por registro de vidrios polarizados de vehículos automotores	1.000
Por cambio de características o transformación de vehículos	1.000
Por transición tecnológica de vehículos de todo tipo	1.000
Por cambio o cambio de blindaje de vehículos	1.000
Por expedición de licencia de conducción	1.000
Por duplicado de licencia de conducción	1.000
Por renovación de licencia de conducción	1.000
Por recategorización o licencia de conducción	1.000
Por cambio de documento	1.000
Por examen de aptitud para licencia de conducción	1.000
Por cada certificado de movilización	1.000
Por cada certificado de modificación de un vehículo	1.000
Por cada reserva de vehículo	1.000
Por permiso circulación restringida	1.000
Por expedición de la instrucción	1.000

Depart.



FISCALÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

[The main body of the document contains several columns of extremely faint, illegible text, likely representing a table or a list of entries. The text is too light to be transcribed accurately.]



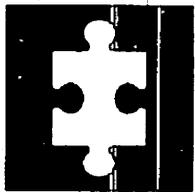






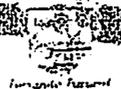
DEPARTAMENT DE FISCALIA

FISCALIA



28  
182

Asamblea  
del Atlántico



ORDENANZA N° 000278

"POR EL CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

ARTÍCULO DECIMO CUARTO: Se modifica la base legal contenida en el artículo 147 del Estatuto Tributario Departamental, el cual quedará así:

"Artículo 147. Base legal: Ley 418 de 1997, artículo 37 de la Ley 685 de 2001, artículo 37 de la Ley 1106 de 2006, Ley 1421 de 2010, Ley 1439 de 2010 y Ley 1438 de 2014."

ARTÍCULO DECIMO QUINTO: Se modifica la base legal contenida en el artículo 152 del Estatuto Tributario Departamental, el cual quedará así:

"Artículo 152. Base legal: La base legal de la Tasa de Seguridad y Salubridad establecida en esta Gaceta por los artículos 287 y 316 de la Constitución Política, Ley 1421 de 2010, Ordenanza 000170 de 2011 y Ley 1438 de 2014."

ARTÍCULO DECIMO SEXTO: Vigencias y derogatorias. La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

DAVID RAMÓN ASHION CABRERA  
Presidente

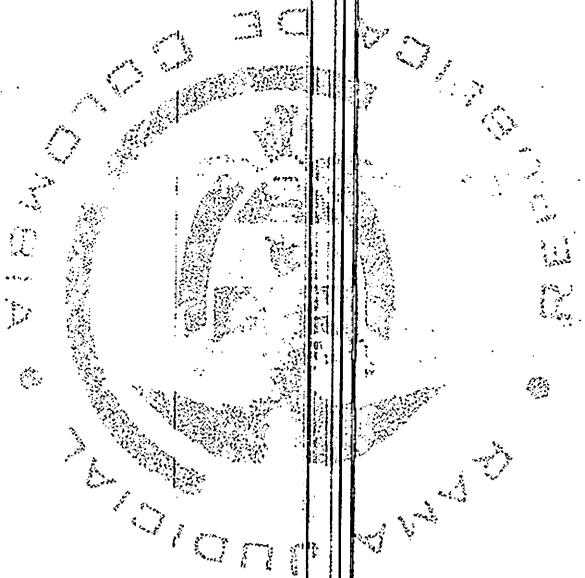
FARID ENRIQUE PULGAR DAZA  
Secretario General

ROSA GERTRUD LINA S D  
Secretaria General

FARID ENRIQUE TABORCA JUNCO  
Secretario General

73

Consejo Superior  
de la Judicatura



1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976

1977

1978

1979

1980

1981

1982

1983

1984

1985

1986

1987

1988

1989

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

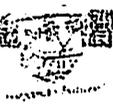
2023

2024

2025

29  
183

Asamblea  
del Atlántico



ORDENANZA N° 000276

"POR EL CUAL SE REFORMA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Esta Ordenanza fue aprobada en los debates reglamentarios de la Asamblea del Atlántico, en la siguiente forma:

Primer Debate	del	1	de	2015
Segundo Debate	del	7	de	2015
Tercer Debate	del	25	de	2015

FARID ENRIQUE TABORDA JUNCO  
Secretario General

Gobernación del Departamento del Atlántico. Sancionada en la presente  
Ordenanza No 000276 de agosto 10 de 2015

JOSE ANTONIO SEGREBRE BERNARDINI  
Gobernador del Atlántico



1944



184

30

1

**PROCURADURÍA 15 JUDICIAL II  
ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**

Barranquilla, 20 de agosto de 2015.

Honorable:  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**  
**M. P. OSCAR WILCHES DONADO**  
E. S. D.

*Luís Fajardo*  
2015 AGO 23 11:55  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

**Proceso: 08-001-23-33-003-2015-00073-00-W**

**Acción: Nulidad Simple**

**Demandado: Ordenanza 000253 de 2015- Asamblea del Atlántico.**

**Demandante: GENARO CELIA ADACHI**

**Solicitud de suspensión provisional de apartes de los literales a.2) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza 000253 de 2015**

**Concepto No. 029**

Acudo de manera respetuosa a su despacho en mi condición de Agente del Ministerio Público para presentar concepto de fondo, en los términos del artículo 127 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ANTECEDENTES**

El señor GENARO CELIA ADACHI, obrando en su propio nombre, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, de apartes de los literales a.2) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza 000253 de 2015; "por la cual se expide el estatuto tributario del Departamento del Atlántico expedido por la Asamblea Departamental.

La demanda fue admitida, mediante auto de la fecha, 08 de junio de 2015.

Con la demanda, el actor solicita la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, por violación de los artículos 6,13 inciso 1°, 95 numeral 9°, 121,122,, 150 numeral 12, 300 numeral 4, 338 y 363, todos de la Constitución Nacional. Así mismo los artículos 24 numeral 1, 14 numerales 6 y 7 y 41 de la Ley 142 de 1994; Artículos 62 numeral 1° 109,110, 170, 175 del Decreto Ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental); artículos 4,5,y 6 de la Ley 77 de 1981; artículo 32 de la Ley 71 de 1986, compilado en el artículo 170 del Decreto Ley 1222 de 1986 y artículos 3,4, y 6 de la Ley 663 de 2001.

Señalo que las leyes que crearon cada una de las tres estampillas previeron el elemento objetivo o hecho autorizado a gravar con el respectivo impuesto limitando los mismos a actos o hechos de orden departamental y así mismo el elemento subjetivo de las mismas; esto es la calidad de quienes deben intervenir

31



Barranquilla, 21 de junio de 2018

Magistrado  
**Oscar Wilches Donado**

**Radicado: 08001-23-33-000-2016-00372-00-w**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: LIGIA MATERA CARRILLO**  
**DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO-CONTRALORIA**  
**DEPARTAMENTAL**

Paso al despacho el proceso de la referencia, informando que ha sido allegado lo requerido en audiencia inicial de 14 de junio de 2018, encontrándose pendiente incorporar y dar traslados de lo allegado al expediente y decretado en como pruebas. Sírvase Proveer.

Atentamente

LISSETTE INSIGNARES  
Escribiente

Edificio de la Gobernación del Atlántico, Calle 40 No. 45 y 46 Piso 9  
Telefax: (+57) 3400544 [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)  
Correo [des03taatl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des03taatl@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Barranquilla – Atlántico. Colombia



No SC5780 - 4

No GP 059 - 4

en los hechos generadores; existiendo una clara limitación de competencias en el hecho de fijar el tributo a entidades del orden Municipal; pues solo las estampillas pro-ciudadela y pro-hospitales de primer y segundo nivel constituyen una excepción a la regla previa autorización al Concejo Municipal para disponer de tal gravamen.

Resalto además que en el caso de la estampilla pro-desarrollo no existe autorización legal para gravar actos de otras entidades y en los que no intervenga el Departamento del Atlántico y los funcionarios de este.

Que debe tenerse en cuenta que de la normatividad relacionada como violada se establece claramente que en cuanto a actos del orden Municipal o distrital se refiere, la asamblea departamental requiere de la intervención y decisión favorable del Concejo Municipal o Distrital para poder hacer obligatorio el uso de la estampilla pro-ciudadela universitaria en los actos en que no participe el Departamento.

## CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

### ANÁLISIS JURÍDICO

La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una medida cautelar prevista en el artículo 230, numeral 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad, al igual que las demás medidas cautelares previstas en el mismo, es la de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, tal como lo prevé el artículo 229, ibídem.

El artículo 231, inciso 1°, de dicho Código, establece como requisitos de procedencia de la citada medida cautelar, los siguientes: i) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado y ii) que tal violación surja del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

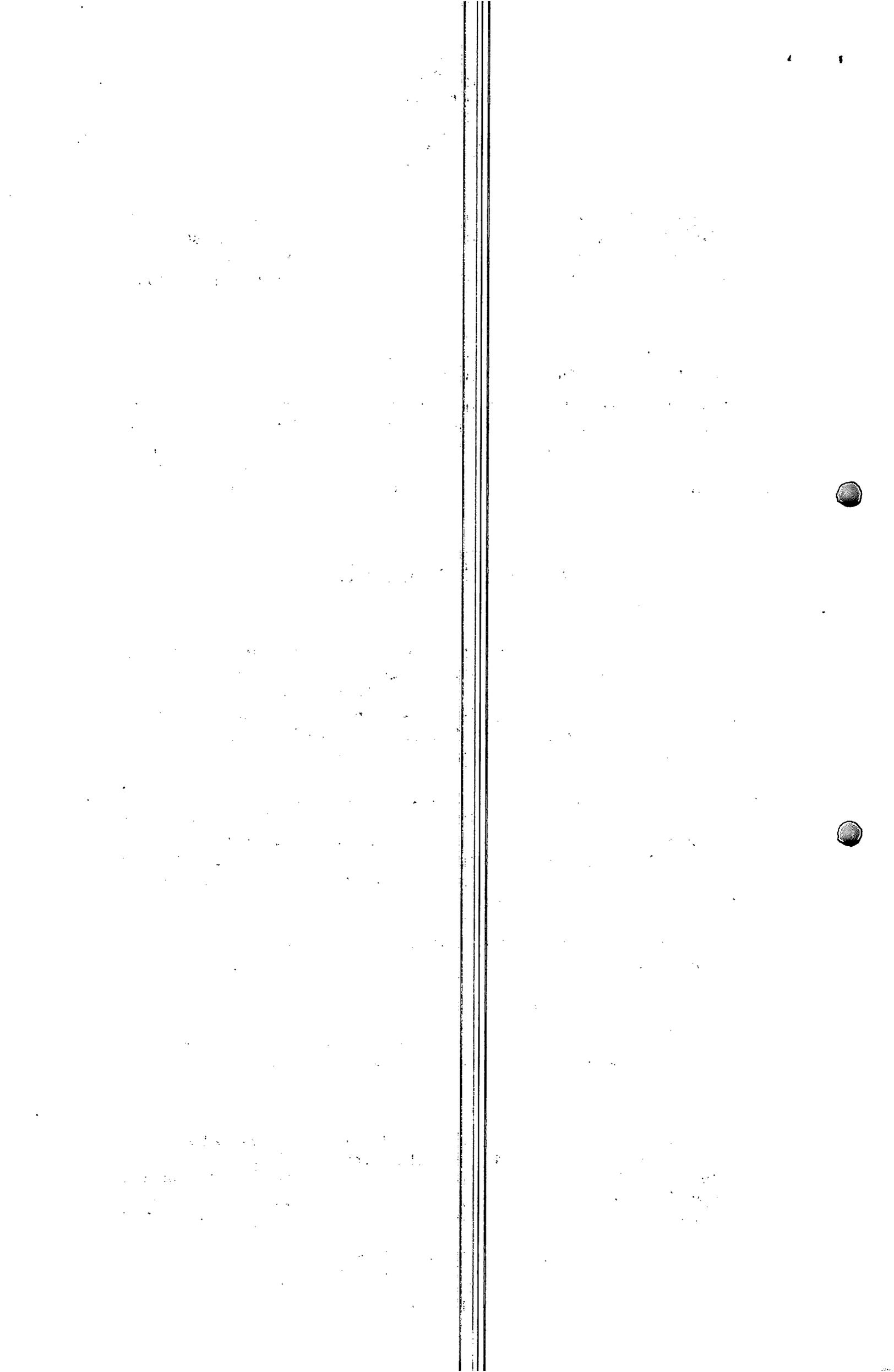
En el presente asunto se discute la legalidad de las disposiciones que se transcriben a continuación:

#### Hechos generadores de las estampillas

Artículo 132. Hechos generadores. El hecho generador de las estampillas está constituido por los documentos, actos u operaciones relacionados a continuación:

...

a.2) Generan las Estampillas Ciudadela y ProDesarrollo todos los contratos y sus adiciones, suscritos en calidad de contratante por el Distrito de Barranquilla, el Concejo, la Personería, la Contraloría, las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital y, en general, las entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales, con o



sin personería jurídica y demás señaladas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, pero referidas a la esfera distrital.

a.4) Genera la estampilla ProHospitales de primer y segundo nivel de atención, todos los contratos y sus adiciones, suscritos por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito o el Departamento tengan participación en su capital, en los cuales estas entidades actúen como contratantes.

Se limita el caso de marras a un análisis de puro derecho por cuanto en el expediente no obran pruebas documentales que apoyen el concepto de violación. Es decir se hace procedente la comparación entre las disposiciones demandadas y las normas que se consideran como violadas.

Sobre esta materia, El Consejo de Estado rectificó la jurisprudencia. En sentencia de 9 de julio de 2009, expediente 16544, se pronunció así:

(...)

Se advierte que en la Constitución de 1886 la facultad impositiva de los municipios era derivada y, por tanto, no era autónoma, pues aquella estaba supeditada a lo dispuesto en las leyes expedidas por el Congreso.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 se mantuvieron los principios de legalidad tributaria y de autonomía de las entidades municipales consagrados en la anterior Constitución, al disponer en el artículo 338:

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

(...) (Subrayas fuera de texto)

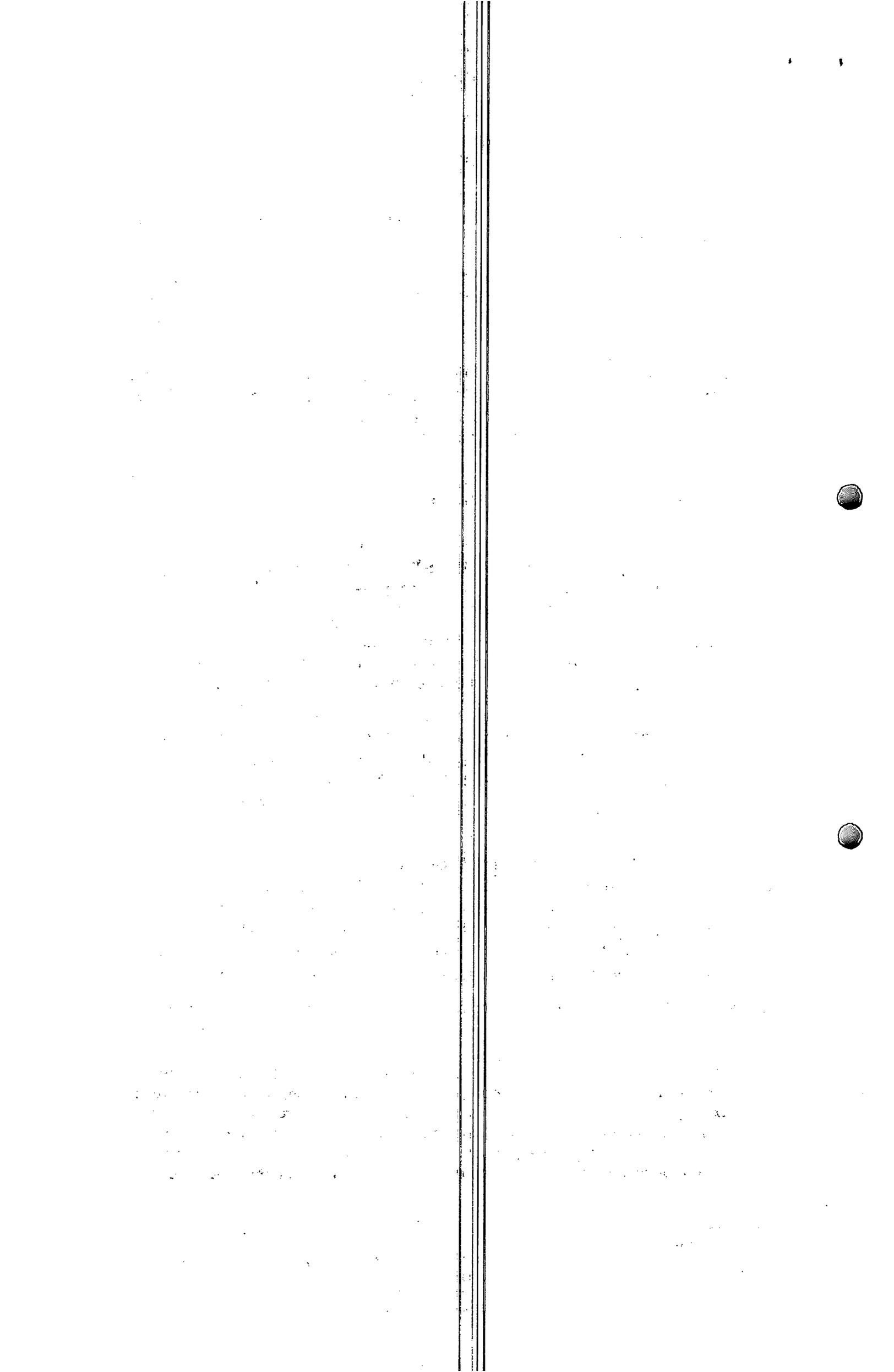
La norma constitucional transcrita introduce que sean la Ley, las ordenanzas o los acuerdos las que determinen los elementos del tributo, en clara concordancia y desarrollo de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1°, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Carta, al conferirles a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria.

En efecto, la Corte Constitucional<sup>1</sup> respecto del artículo 338 de la Carta ha sostenido:

(...)

Ante lo afirmado en la demanda, es necesario destacar que el aludido precepto constitucional **no tiene el sentido de concentrar en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo, incluidos los que establezcan las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, pues ello implicaría, ni más ni menos, el desconocimiento del ámbito propio e inalienable que la Constitución reconoce**

<sup>1</sup> C-413 de 1996.



a las entidades territoriales en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios.

(...)

"Cuando la Constitución estatuye que tales competencias de los cuerpos de elección popular habrán de ser ejercidas de acuerdo con la ley no está dando lugar a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. Este, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar.

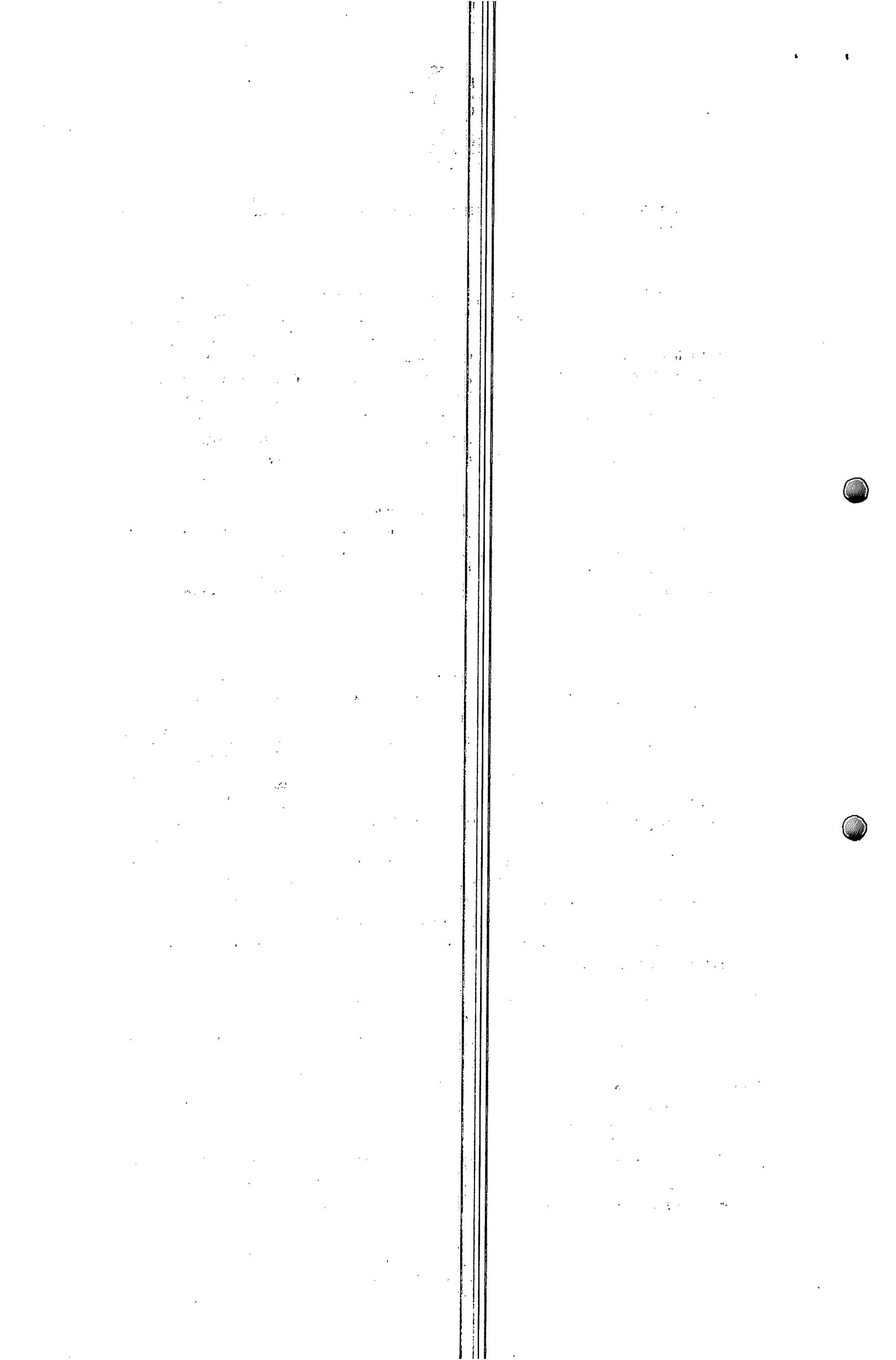
"Por eso, el mismo artículo 338 de la Constitución, que el demandante estima violado, dispone con claridad que no solamente la ley sino las ordenanzas y los acuerdos son los actos que consagrarán directamente los elementos de los tributos. Tal competencia está deferida, pues, según que el gravamen sea nacional, departamental, distrital o municipal, al Congreso, a las asambleas y a los concejos.

(...)

"Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitirsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios - como si está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, para este Agente Judicial es claro que el artículo 338 de la Constitución Política señala la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los Departamentos y Municipios en tales aspectos.

En todo caso, le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación "ex novo" de los tributos, lo que implica que se fije, **únicamente por el legislador nacional**, aquel elemento esencial y diferenciador de la obligación tributaria: El



hecho generador, es decir, el presupuesto previsto en la ley, de contenido económico, revelador de capacidad contributiva.<sup>2</sup>

El hecho generador tiene unos elementos que identifican el objeto del tributo, esto es, las cosas, los bienes, las acciones, las actividades o los derechos a los que se les impone el gravamen. Tiene elementos subjetivos, que se refieren al vínculo que une a una persona o entidad con el elemento objetivo, V.gr. ser propietario de un bien, realizar determinada actividad, recibir un ingreso, intervenir en la transmisión de derechos. Así mismo existen elementos temporales y espaciales que se refieren al momento en el que debe producirse el hecho -en un periodo o instantáneamente- y al lugar donde se realizarse.

Es decir, el Congreso a través de la Ley debe determinar como elemento esencial del tributo, el hecho generador, y las asambleas o los concejos ejercerán su poder de imposición desarrollando los demás, siempre respetando los parámetros que la Ley establece.

#### La estampilla<sup>3</sup> Pro-Hospitales Universitarios Públicos.

La Ordenanza acusada se fundamenta en la Ley 645 de 2001<sup>4</sup>, norma sobre la cual la Corte Constitucional<sup>5</sup>, al declarar su exequibilidad, concluyó que "no se encuentra ninguna dificultad para determinar e individualizar el gravamen, pues en su contenido hace referencia a los elementos constitucionales propios de un tributo.<sup>6</sup> 1) El sujeto activo es el departamento en su calidad de entidad territorial. Este hecho se evidencia en el artículo 7º de la Ley 645 donde se establece que los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las secretarías de hacienda departamentales. 2) El hecho gravable está indicado en los artículos 3º, 5º y 6º en donde se dice que serán las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos y que impliquen la realización de actos en los cuales intervengan funcionarios departamentales y municipales; 3) El sujeto pasivo tendrá que estar relacionado con las actividades y operaciones señaladas como hecho gravable; 4) la tarifa, según el artículo 6º, no podrá exceder del dos por ciento (2%) del valor de los hechos a gravar; y 5) la base gravable será el valor de los hechos a gravar (art. 6º)."

Conforme a lo anterior, la Asamblea del Atlántico estaba facultada para ordenar la emisión de la estampilla "Pro-Hospitales Universitarios Públicos del Departamento", como lo hizo mediante el acto acusado, en la medida en que la

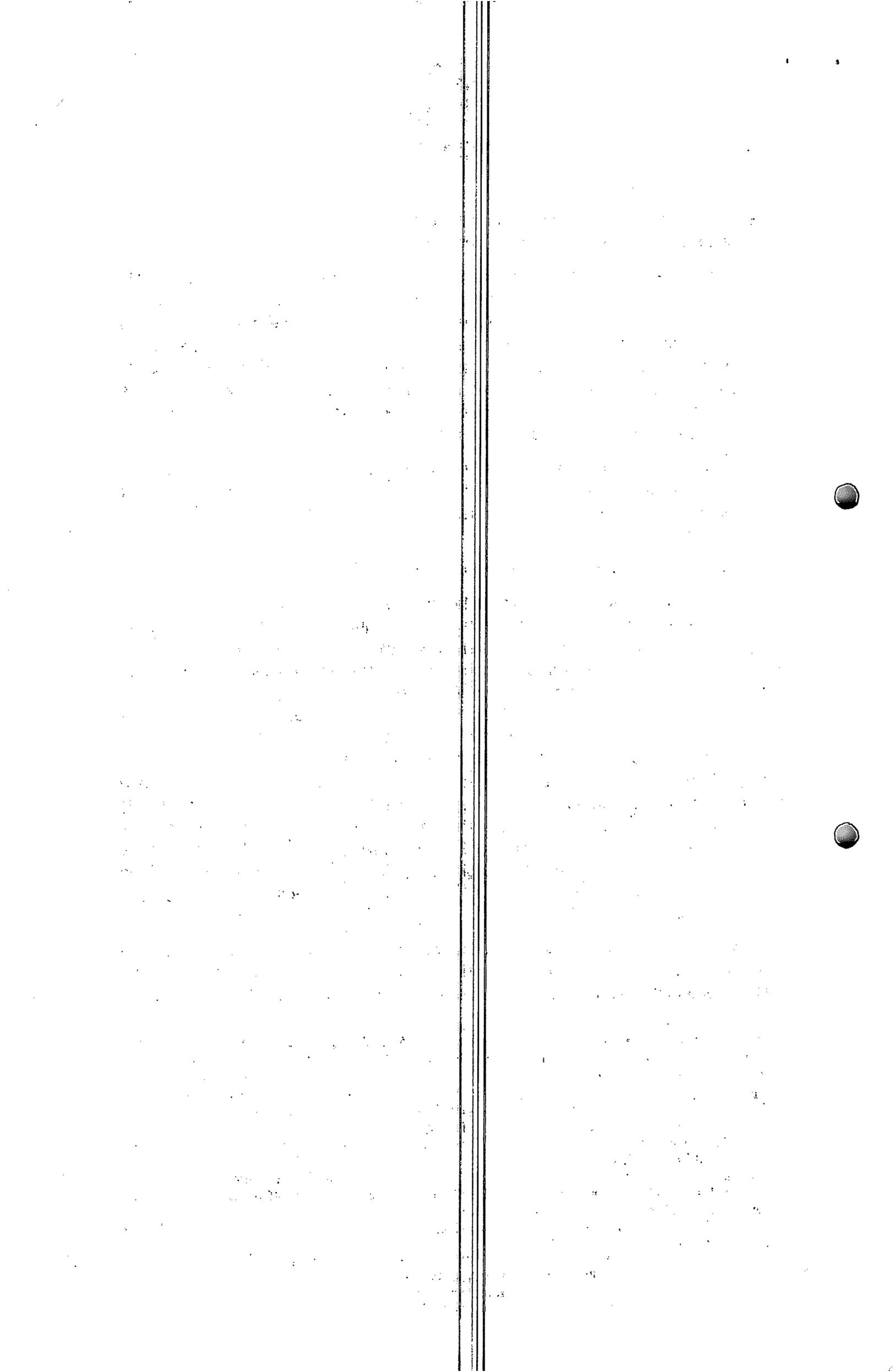
<sup>2</sup> En ese sentido la Corte Constitucional, en la Sentencia C-035 del 27 de enero de 2009, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, señaló: "la jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, 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." (Se subraya)

<sup>3</sup> Sobre la evolución del gravamen denominado "estampilla", ver sentencia de 4 de junio de 2009, Exp. 16086, C.P. Dr. William Giraldo Giraldo.

<sup>4</sup> "por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla pro-hospitales universitarios".

<sup>5</sup> Sentencia C-227/02, M.P. Dr. Jaime Córdoba Treviño, declaró exequible la Ley 645/01, excepto el vocablo "exclusivamente" contenido en el artículo 6.

<sup>6</sup> El artículo 338 de la Constitución señala que son elementos del tributo el sujeto activo, el sujeto pasivo, los hechos, las bases gravables y las tarifas.



Ley 645 de 2001, creó el tributo denominado estampillas Pro-Hospitales Universitarios y fijó los parámetros para determinar los elementos esenciales de este gravamen.

Así mismo que el hecho generador del tributo denominado Estampilla Pro Hospitales Universitarios de que trata la Ley 645 de 2001, lo constituyen las "actividades y operaciones" que se deban realizar en la jurisdicción del departamento, siempre que impliquen la realización de "actos" en los cuales intervengan funcionarios departamentales o municipales. Según la Corte Constitucional, la especificación de los "actos" que son objeto de gravamen corresponderá a las asambleas departamentales en virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales.

Ha de decirse además que las asambleas departamentales deben sujetarse a los límites que les imponen otras disposiciones de orden legal<sup>7</sup>, como los artículos 62 y 71 del Decreto Ley 1222 de 1986, invocados por la demandante y que en sus apartes pertinentes disponen:

"Artículo 62. Son funciones de las Asambleas:

"1. Establecer y organizar los impuestos que se necesiten para atender a los gastos de la administración pública, con arreglo al sistema tributario nacional, pero sin gravar artículos que sean materia de impuestos de la Nación, a menos que para hacerlo se les dé facultad expresa por la ley ..." (Subraya la Sala)

"Artículo 71. Es prohibido a las Asambleas Departamentales: [...]

"5. Imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la ley ..."

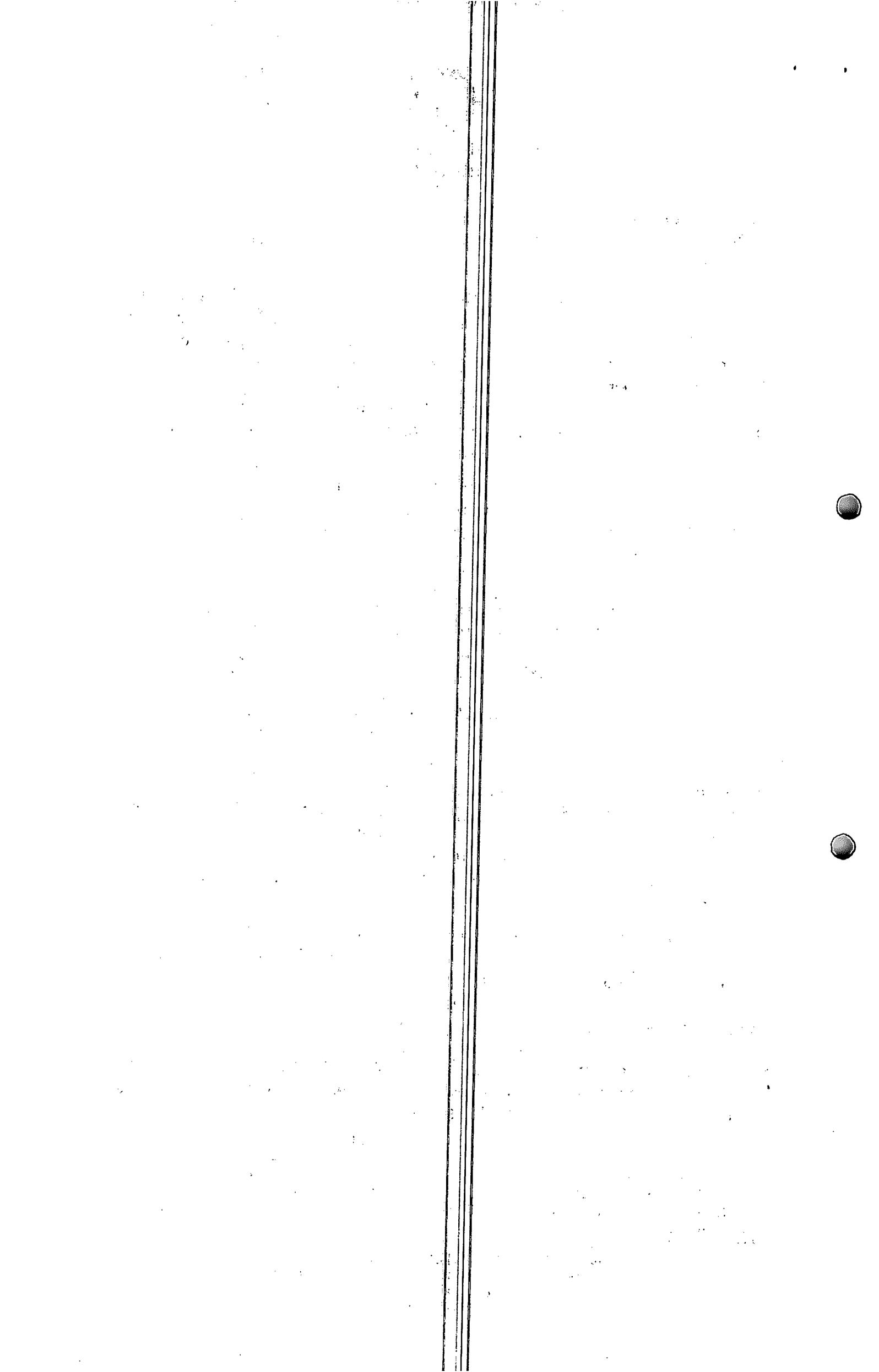
Se reitera que, por estar la facultad impositiva de las entidades territoriales limitada por la Constitución y la ley, "no puede ejercerse para gravar productos que previamente por disposición 'legal' han sido gravados e igualmente sobre los mismos se ha establecido prohibición expresa de imponer nuevos gravámenes, salvo que medie 'autorización legal expresa', según lo prevé el artículo 62 del Decreto Ley 1222 de 1986."<sup>8</sup>

Que en el presente caso con fundamento en el artículo 5° de la Ley 645 de 2001 y la Sentencia C-227 de 2002<sup>9</sup> se insiste en que el tributo "Estampilla Pro Hospitales Universitarios" exige para su realización que en los actos gravados deben intervenir funcionarios departamentales o municipales; que no en todo contrato celebrado por empresas de servicios públicos domiciliarios necesariamente interviene un funcionario público, pues éste es un documento de carácter privado, que no requiere autorización alguna, para su validez; Por lo mismo, no es posible establecer como base gravable el valor incluido en dichos documentos; vislumbrándose entonces la ilegalidad el tributo.

<sup>7</sup> Sentencia del 4 de junio de 2009, Exp. 16086. C.P. Dr. William Giraldo Giraldo.

<sup>8</sup> Sentencia del 7 de diciembre de 2000, exp. 11208, M.P. Daniel Manrique Guzmán, citada en providencia del 4 de junio de 2009, Exp. 16086.

<sup>9</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.



Es decir que de las características del tributo de estampillas, su evolución, así como lo dispuesto expresamente en la Ley 645 de 2001 y lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-227 de 2002 que declaró la exequibilidad de dicha norma, puede concluirse que el hecho generador de la "Estampilla pro-hospital universitario" tiene como elemento objetivo la existencia de un "acto" documental que instrumente "actividades y operaciones" que impliquen la circulación de riqueza o la obtención de un servicio a cargo del Estado. El elemento subjetivo del tributo exige la intervención de funcionarios departamentales o municipales, y que el sujeto pasivo se relacione con los actos documentales señalados como hecho gravable. El elemento espacial se refiere a que las "actividades y operaciones" deben realizarse en la jurisdicción del departamento o de los municipios que lo integran.

En razón a lo anterior considera este agente que reguladas dicha estampilla en esas condiciones sí vulneran los artículos 170 y 175 del Decreto Ley 1222 de 1986 y 4 de la Ley 77 de 1981, y de contera el 300 [numeral 4] de la Carta Política, toda vez que, efectivamente, excede la potestad reguladora que, como se precisó, está restringida, se reitera, a que el objeto imponible sea el documento o instrumento gravado en cuyo otorgamiento intervenga el funcionario departamental (Decreto Ley 1222 de 1986).

Ahora bien en lo que refiere a la **ESTAMPILLA CIUDADELA UNIVERSITARIA DEL ATLANTICO** la misma es un gravamen del orden departamental, que el legislador autorizó de manera general, con destinación a: 80% para la construcción, dotación y sostenimiento de la Ciudadela Universitaria del Departamento del Atlántico, b) 20% para los fines y en la forma que se indican en la ley 41/66 (erradicación de tugurios) (art. 8° ley 77/81). Corresponde a la Asamblea Departamental del Atlántico, en ejercicio de su autonomía, determinar los elementos del tributo: empleo, tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso obligatorio, en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento "y sobre las cuales tenga jurisdicción la referida corporación".

El legislador delimitó el hecho gravable a las "operaciones que se lleven a cabo en aquél Departamento y sobre las cuales la Asamblea "tenga jurisdicción", (art. 4° ley 77/81), posteriormente extendió el uso obligatorio "en los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionan en el Departamento del Atlántico" (art. 8° ley 71/89), el reglamento precisó que el uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que realicen los institutos descentralizados y entidades del orden nacional en el Departamento, serán los establecidos por la Asamblea, "en operaciones sobre las cuales ejerce su jurisdicción" (art. 2° decreto 369/93). La destinación de los recursos y determinación de los hechos gravables por parte del legislador, armoniza con la facultad constitucional de las asambleas de decretar los tributos y contribuciones para el cumplimiento de funciones departamentales, "de conformidad con la ley" y, no obstante tratarse de recursos propios de la entidad territorial provenientes de fuente endógena, la injerencia del legislador encuentra justificación en el carácter



social del tributo como es el sostenimiento de la ciudadela Universitaria y la erradicación de tugurios.

Por otra parte, la competencia de la Asamblea para determinar el empleo, tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso de la estampilla, resulta del respeto a la autonomía de la entidad territorial; sin embargo en el presente asunto es claro que la Asamblea Departamental del Atlántico desbordó su competencia en materia tributaria al expedir la ordenanza objeto de litigio, es el correspondiente a la definición de los sujetos pasivos.

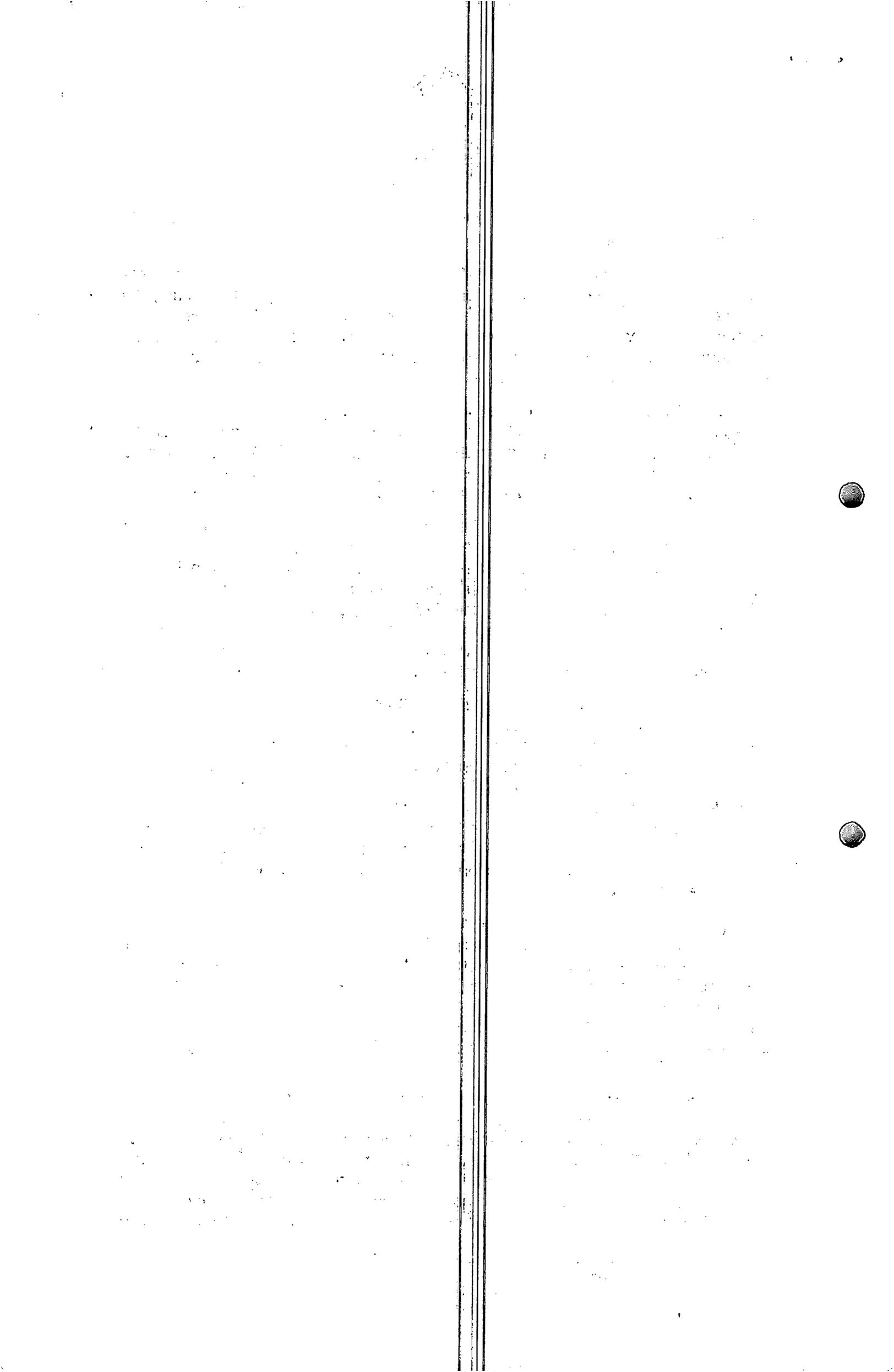
Es claro que la ordenanza que se cuestiona, no cumple con los presupuestos constitucionales antes expresados, al asumir la Asamblea Departamental del Atlántico una competencia que no le era propia, pues creó elementos del tributo que debían ser previamente definidos por la ley esto es que las empresas de servicios públicos domiciliarios fuesen sujeto pasivo del mencionado tributo.

Por su parte El artículo 32 de la Ley 3ª de 1986 autorizó a las asambleas departamentales para ordenar la emisión de la estampilla "Pro-Desarrollo Departamental", cuyo producido se destinaría a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva; disposición que también quedó consagrada en el artículo 170 del Decreto Ley 1222 de 1986. De su parte, el artículo 175 del Decreto Ley 1222 de 1986 dispuso que la obligación de adherir y anular las estampillas a que se refieren los artículos anteriores queda a cargo de los funcionarios departamentales que intervengan en el acto.

Según el artículo 130 de la Ordenanza 00253 de 2015, En el Departamento del Atlántico están autorizadas las estampillas Ciudadela Universitaria por Ley 77 de 1981, Ley 50 de 1989, Ley 71 de 1989; Pro Desarrollo, por Ley 3ª de 1986, artículo 32; Pro Electrificación Rural, por Ley 1059 de 2006; Pro Cultura, por Ley 666 de 2001; Pro Bienestar del Adulto mayor, por Ley 687 de 2001 y Ley 1276 de 2009; Pro Hospitales de primer y segundo nivel de atención del Departamento del Atlántico, por Ley 663 de 2001 y Pro Hospital Universitario Cari E.S.E., por Ley 645 de 2001.". En el artículo 132 reguló los hechos generadores y la base gravable de las estampillas y, adicionalmente, estableció las condiciones y los sujetos pasivos del gravamen.

Ahora bien, tratándose de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, el literal a.2) del artículo 133 de la Ordenanza de la referencia dispone que sean aquellas en las que el Distrito de Barraquilla y/o los municipios o sus entidades tengan participación, es decir que tengan el carácter de mixtas, en los términos previstos en el artículo 14 numeral 6 de la Ley 142 de 1994, que las define como aquellas "... en cuyo capital, la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%."

Se considera que, independientemente del régimen laboral de los trabajadores de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sí es procedente la suspensión provisional de expresión "las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios -EPS- en las que el Distrito tengan participación en su capital", por cuanto, la imposición del gravamen de las estampillas sobre los contratos suscritos por las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios en las que el Distrito de Barranquilla, cuando estas actúen como contratantes no cumple



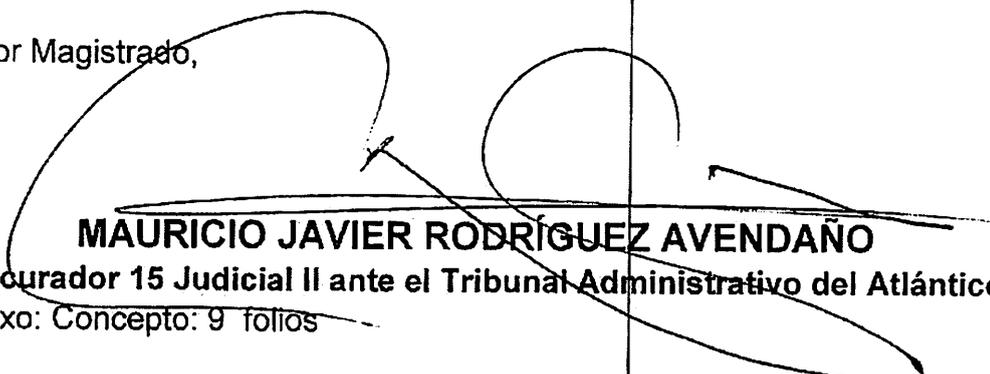
la exigencia prevista en los artículos 170 y 175 del Decreto Ley 1222 de 1986, en el sentido de que "...en el otorgamiento del acto, documento o instrumento intervenga el funcionario departamental".

En efecto, por la composición misma de la empresa, esto es, distrital, los empleados tendrían la condición de empleado del distrito o del municipio, pero no del departamento. Bajo las consideraciones expuestas, se vislumbra la violación de los artículos 170 y 175 del Decreto Ley 1222 de 1986 y 300 [numeral 4] de la Constitución Política, y, en consecuencia se considera procedente la suspensión provisional los apartes demandados en el proceso de marras.

### CONCEPTO EN ESTRICTO SENTIDO

De lo anterior se puede concluir que en presente caso la Asamblea Departamental del Atlántico en primera medida se encuentra facultada para la creación y reglamentación de los tributos que aquí se pretenden cuestionar; sin embargo en atención a lo desarrollado por la normatividad y jurisprudencia vigente con relación al tributo denominado estampilla; el elemento subjetivo del mismo se refiere a actos donde intervengan funcionarios Departamentales y en el caso concreto de los contratos celebrados por empresas de servicios públicos domiciliarios donde tenga participación el Distrito, no se encuentra la participación de los mencionados funcionarios en atención a la naturaleza jurídica y el régimen legal que gobierna tales empresas; por lo que sería procedente la suspensión provisional solicitada en lo que refiere a la celebración de tales contratos.

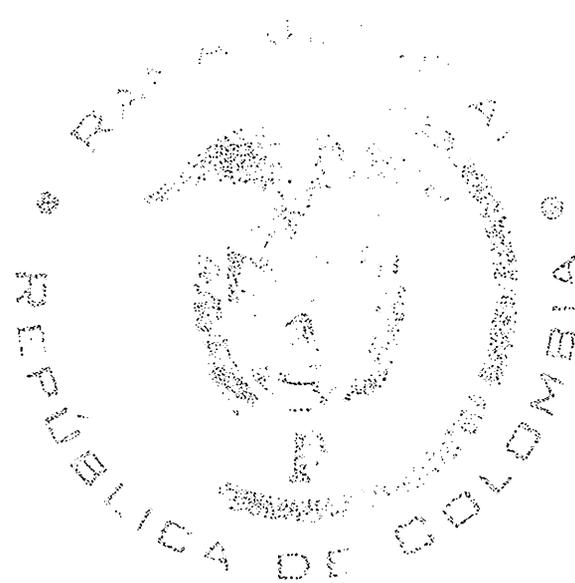
Del señor Magistrado,



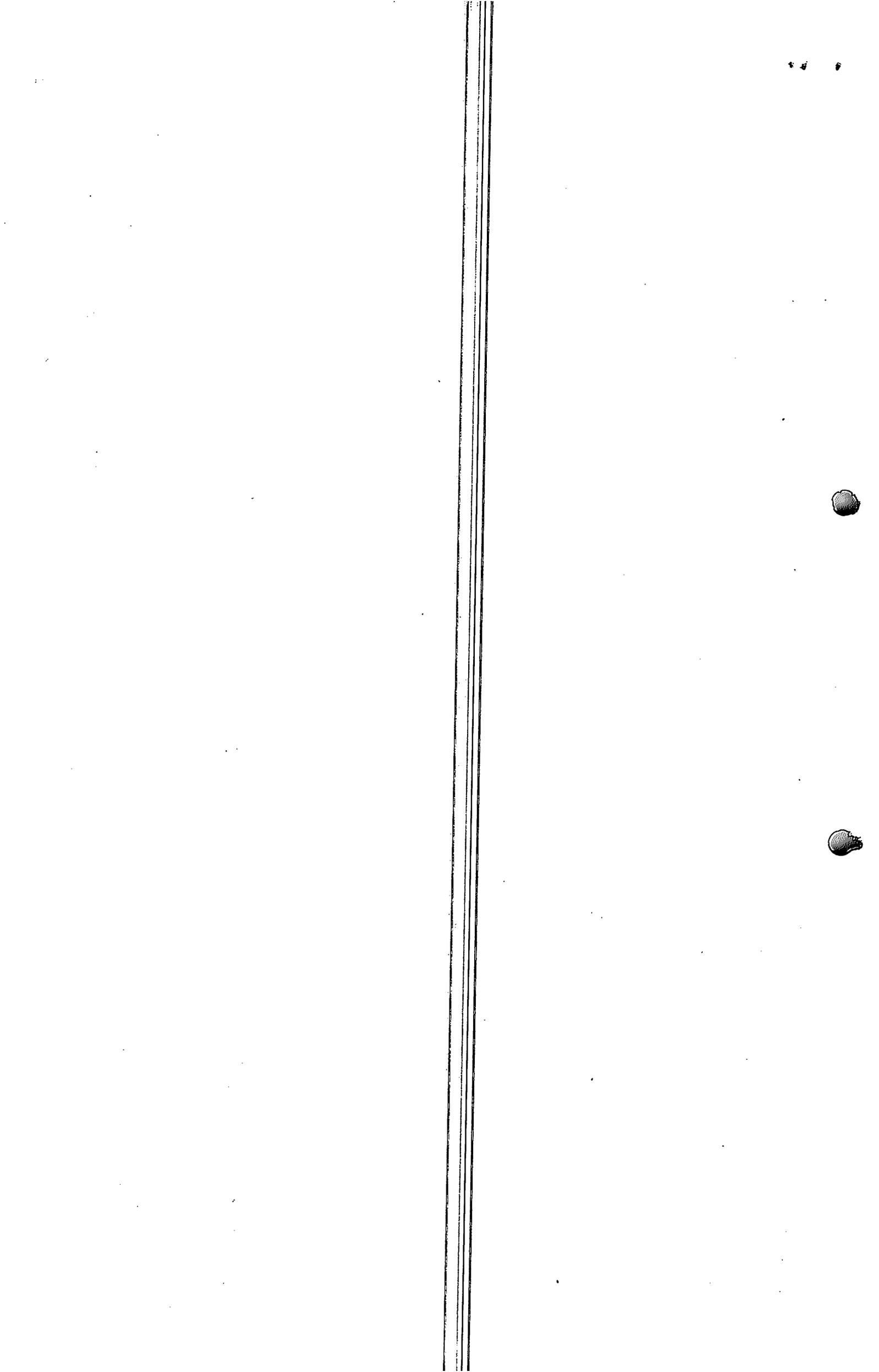
**MAURICIO JAVIER RODRÍGUEZ AVENDAÑO**

Procurador 15 Judicial II ante el Tribunal Administrativo del Atlántico  
Anexo: Concepto: 9 folios





*Consejo Superior  
de la Judicatura*



REPUBLICA DE COLOMBIA.  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SALA DE DECISIÓN ORAL – SECCIÓN B

Barranquilla, dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015)

**Magistrado Sustanciador: OSCAR WILCHES DONADO**

**EXPEDIENTE No. 08-001-23-33-003-2015-00073-W**

**REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD**

**DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI**

**DEMANDADO: ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – ASAMBLEA DEPARTAMENTAL**

**ASUNTO**

Procede la Sala a pronunciarse sobre la suspensión provisional de los efectos de los apartes resaltados de los literales a.2) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 000253 de 2015 que a continuación se transcribirán, por violación evidente de los artículos 170 y 175 del Código de Régimen Departamental, 4, 5 y 6 de la Ley 77 de 1981 y artículo 3 y 4 de la Ley 663 de 2001:

"REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO  
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
ORDENANZA No. 000253 DEL 2015

*Consejo Superior*  
Por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico.

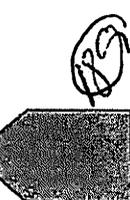
"LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 300, numeral 4 y 338 de la Constitución Política y artículo 62 numeral 1º, 15, 16 y 18 del Decreto 1222 de 1986.

**ORDENA**

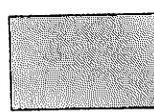
Artículo 132. Hechos generadores. El hecho generador de las estampillas está constituido por los documentos, actos u operaciones relacionados a continuación:

"Contratos:

"(...)



40

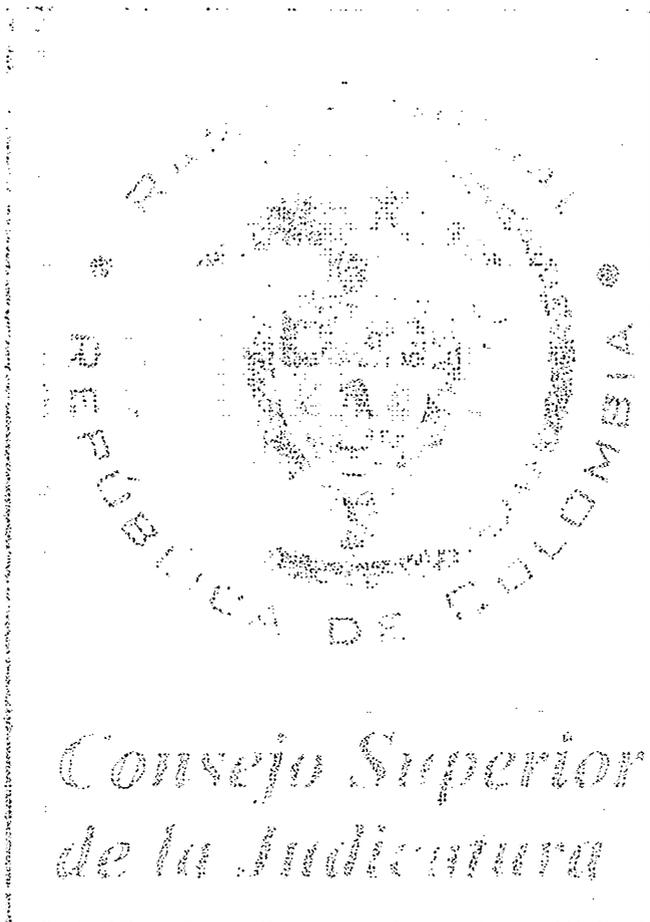


41



6





EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

"a.2) Generan las Estampillas Ciudadela y ProDesarrollo todos los contratos y sus adiciones, suscritos en calidad de contratante por el Distrito de Barranquilla, el Concejo, la Personería, la Contraloría, **las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital** y , en general, las entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales, con o sin personería jurídica y demás señalados en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, pero referidas a la esfera distrital. "(...)

"a.4) Generan la estampilla ProHospital de primer y segundo nivel de atención, todos los contratos y sus adiciones, suscritos por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que **el Distrito** o el Departamento tengan participación en su capital, en los cuales estas entidades actúen como contratantes"

### FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD

Examinado el acápite especial de la demanda donde se solicita la suspensión provisional de los actos acusados (fl. 24-28), el Despacho se permite transcribir los siguientes argumentos:

"Esta suspensión se explica y sustenta así:

La asamblea departamental del Atlántico expidió la ordenanza No. 000253 de 2015, mediante la cual se adoptan las estampillas prodesarrollo, prociudadela universitaria y pro hospitales de primer y segundo grado:

La estampilla pro desarrollo.

Esta fue creada por el artículo 32 de la Ley 3 de 1986; esta norma fue compilada en los artículos 170 y 175 del Código de Régimen Departamental.

La forma en que fue adoptada por el departamento de Atlántico viola las normas creadoras de esta estampilla, así:

"...el literal a.2) del artículo 132 de la Ordenanza N° 000253 de 2015 grava todos los contratos celebrados por el distrito de Barranquilla y por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que dicho Distrito tenga participación en su capital, actos en los cuales NO interviene un funcionario departamental que adhiera y anula la estampilla, que es lo que lo exige la norma creadora de ésta.

(...)

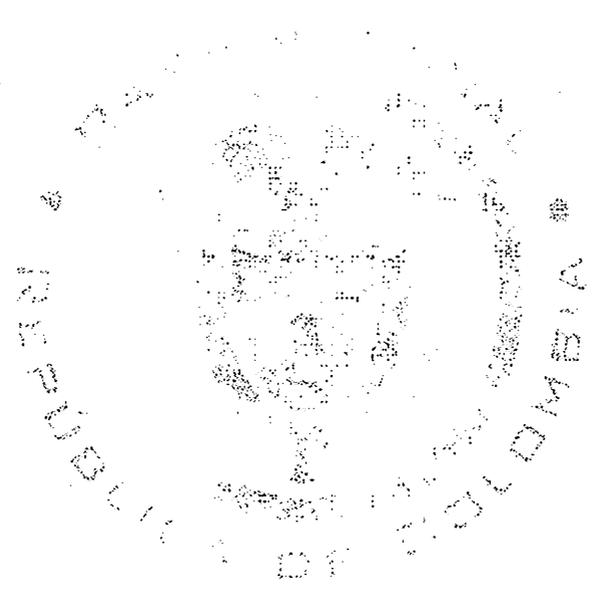
### **3. La estampilla pro ciudadela universitaria.**

Ésta fue creada por la Ley 77 de 1981.

190  
92

43





*Consejo Superior  
de la Judicatura*



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

En virtud de los apartes demandados del literal a.2) del artículo 132 de la Ordenanza N° 000253 de 2015, la asamblea departamental decidió gravar, por sí y ante sí y sin intervención del concejo de Barranquilla, todos los contratos y sus adiciones suscritos en calidad de contratante por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el distrito de Barranquilla tenga participación en su capital, lo cual viola flagrantemente las normas que crearon éste tributo y que asignaron competencia a la asamblea del departamento del Atlántico para regular aspecto de ésta.

(...)

4. **La estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención.**

Ésta fue creada mediante la Ley 663 de 2001.

El literal a.4) el artículo 132 de la ordenanza N° 000253 de 2015 impuso esta estampilla a los contratos suscritos en calidad de contratante por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos en que el distrito de Barranquilla tenga participación en su capital; en la imposición de éste gravamen a esta clase de actos NO intervino en manera alguna el concejo del distrito de Barranquilla. Por ende, este aparte viola la Ley 663 que creó este tributo.

5. Entonces, en resumen: los apartes demandados de los literales a.2) y a.4) del artículo 132 de la ordenanza N° 000253 de 2015 violan **de forma evidente las siguientes normas de orden legal y constitucional y, por tanto, han de ser suspendidos provisionalmente:**

(i) El artículo 41 de la Ley 142 de 1994, **por cuanto considera a TODOS los empleados de las empresas prestadoras de servicios públicos** como si fueran funcionarios públicos, siendo que estos, son empleados de las empresas mixtas y privadas en las que participan entidades públicas, en todo caso son trabajadores particulares. Dice esta norma legal:

"Aplicación del Código Sustantivo del Trabajo. **Las personas que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas, tendrán el carácter de trabajadores particulares** y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esta Ley."

(ii) Los artículos de cada ley que creó cada una de ésta tres estampillas y que fijaron los límites que la asamblea departamental hubo de tener a adoptarlas pero que violó, según lo antes expuesto.

(iii) Los artículos 150 numeral 12, 300 numeral 4 y 338 de la Constitución Política del país, en concordancia con los artículos 121 y 122 ibidem, y los artículos 109 y 110 del Decreto Ley 1222 de 1986 por cuanto la asamblea del departamento del Atlántico

(M)

99

44







42  
46

EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W  
REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI  
DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 – ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE NIEGA LA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

*estableció tributos departamentales excediendo los límites expresos y claros previstos por las leyes que los crearon. (...)."*

**DEL TRASLADO DE LA MEDIDA**

Del contenido de la solicitud de suspensión provisional, se le corrió traslado a la Entidad territorial demandada y al Ministerio Público el día 13 de agosto de 2015. Dentro del término concedido dichas partes recorrieron el traslado así:

**DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.**

Este ente territorial mediante memorial de 21 de agosto de 2015, se pronunció en los siguientes términos:

*"(...) Me opongo a la suspensión provisional solicitada por el demandante, por cuanto los apartes demandados de los literales a.2 y a.4 del artículo 132 de la ordenanza No. 253 de 2015 de la Asamblea del Departamento del Atlántico NO SE ENCUENTRAN VIGENTES pues fueron derogados por otras normas de la misma ordenanza, así:*

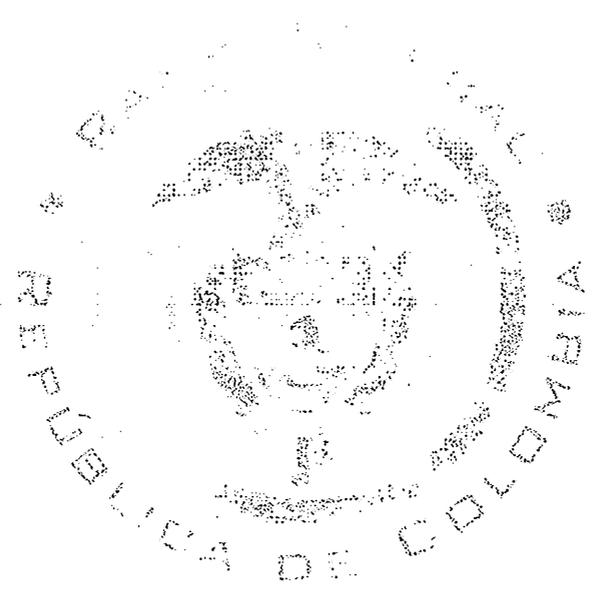
*En el artículo 146 de la Ordenanza No. 000253 de 2015, Por la cual se expide el estatuto Tributario del Departamento del Atlántico se fija un Régimen de Excepciones y en el literal f) del numeral 1 de dicho artículo 146 dice:*

*"Artículo 146. Excepciones. El régimen de excepciones en el Departamento del Atlántico, en lo que corresponde a estampillas e impuesto de registro, es el siguiente:*

*1. Se exceptúan de los impuestos de estampillas Ciudadela, Prodesarrollo, Proelectrificación Rural, Procultura, Para el bienestar del adulto mayor, pro Hospital Universitario Cari ESE y Pro Hospitales primer y segundo nivel los siguientes actos operaciones y documentos:*

*f. Contratos que el Departamento, el Distrito o los Municipios, como contratantes, suscriban con empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas y telefonía, cuyos objetos se refieran a la ejecución de proyectos para el diseño, dotación, construcción, mantenimiento y aquellas actividades para la operación del servicio público, así como el suministro directo del servicio público a la ciudadanía en los términos*





*Consejo Superior  
de la Judicatura*



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

*de ley, con los cuales las entidades territoriales puedan brindar una mejor vida a los usuarios"*

*(...) En otros términos el mismo Estatuto Tributario Departamental gravó y desgravó a las empresas de servicios públicos domiciliarios en los cuales el Distrito de Barranquilla tuviera participación en su capital, lo cual si bien denota una falta de una técnica jurídica no amerita la suspensión provisional de las expresiones acusadas, por cuanto debe aplicarse el artículo quinto de la ley 57 de 1887 que subrogó el artículo 10 del Código Civil (...)*

*En este caso, tenemos unas incompatibilidades entre unas expresiones consignadas en los literales a.2 y a.4 del Estatuto Tributario Departamental, siendo que dichas disposiciones fueron expresamente derogadas por los numerales 4, literal a) y 1, literal f) del artículo 146 del mismo Estatuto que las gravadas, por lo cual debe aplicarse de preferencia las disposiciones consignadas en el artículo posterior, es decir, que el hecho generador de estampilla pro desarrollo, pro ciudadela y pro hospitales de primer y segundo nivel de tención denominado "contratos y sus adiciones suscritos por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito de Barranquilla tenga participación en su capital" NO ESTÁN GRAVADOS con dichas estampillas, y por tal motivo, la demanda carece de objeto ya que no se puede anular ni suspender provisionalmente un acto administrativo que ya ha sido derogado, en el presente caso unas expresiones de un acto derogado"*

De manera posterior, y dentro del término de traslado complementó lo anterior presentando dos memoriales e indicando lo siguiente (fls. 165-170):

*"Si se tiene en cuenta las normas citadas como violadas en la demanda, se advierte que las expresiones demandadas no contravienen dichos preceptos, pues el congreso ha autorizado a algunas asambleas a gravar, mediante estampillas las operaciones que se lleven a cabo en su respectivo departamento. Sobre el particular, se pronunció la sentencia C-873 de 2002 proferida por la Corte Constitucional.*

*(...)*

*En consecuencia, las expresiones de la ordenanza demandada están fundadas en la ley, razón por la que la demandante debió demandar la inconstitucionalidad de la ley que autorizaba la adopción de la estampilla y no de la ordenanza.*

Luego de referirse a las normas sobre las cuales se encuentran fundamentadas cada una de las estampillas, finalizó señalando lo siguiente:

53  
48

48







EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

"Mediante Ordenanza No. 000276 del 10 de agosto de 2015 "Por el cual se reforma el Estatuto Tributario Departamental y se dictan otras disposiciones" de la cual apporto copia en doce (12) folios útiles, se eliminó la expresión "las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital" que estaba contenida en el literal a.2 del artículo 132 del Estatuto Tributario Departamental u Ordenanza No. 000253 de 2015 y en consecuencia dicho artículo quedó así:

"a.2) Generan las estampillas Ciudadela y ProDesarrollo todos los contratos y sus adiciones, suscritos en calidad de contratante por el Distrito de Barranquilla, el Concejo, la Personería, la Contraloría y, en general, las entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales, con o sin personería jurídica y demás señaladas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, pero referidas a la esfera distrital"

Y también se elimina la misma expresión "las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital" que estaba contenida en el literal a.5 del artículo 132 del Estatuto Tributario Departamental u Ordenanza No. 000253 de 2015.

En consecuencia, ya no existen estampillas prociudadela, prodesarrollo y prohospitales de primer y segundo nivel de atención para los contratos celebrados por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital y esta demanda carece de objeto y no se puede suspender ni anular una norma derogada"

**MINISTERIO PÚBLICO,**

El procurador delegado para ante este Tribunal recorrió el traslado de la medida cautelar, realizando una análisis jurídico de la medida de suspensión provisional como tal, así como del hecho generador de las estampillas, concluyendo que sí hay lugar a decretar la medida de suspensión provisional solicitada. Conceptuó en sentido estricto lo siguiente:

"(...) De lo anterior se puede concluir que en el presente caso la Asamblea Departamental del Atlántico en primera medida se encuentra facultada para la creación y reglamentación de los tributos que aquí se pretenden cuestionar; sin embargo, en atención a lo desarrollado por la normatividad y jurisprudencia vigente con relación al tributo denominado estampilla; el elemento subjetivo del mismo se refiere a actos donde intervengan funcionarios Departamentales

1974  
50







ms  
52

EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

y en el caso concreto de los contratos celebrados por empresas de servicios públicos domiciliarios donde tenga participación el Distrito, no se encuentra la participación de los mencionados funcionarios en atención a la naturaleza jurídica y el régimen legal que gobierna tales empresas; por lo que sería procedente la suspensión provisional solicitada en lo que se refiere a la celebración de tales contratos."

**CONSIDERACIONES**

Pretende el señor GENARO MAURICIO CELIA ADACHI, que se suspendan provisionalmente unos apartes de los literales a.2) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 000253 de 2015 referentes a las empresas de servicios públicos en las que el Distrito tenga participación, por violación evidente de los artículos 170 y 175 del Código de Régimen Departamental, 4, 5 y 6 de la Ley 77 de 1981 y artículo 3 y 4 de la Ley 663 de 2001.

Al respecto, la parte demandada entre los múltiples argumentos que expuso, puso en conocimiento de esta Corporación la expedición de la Ordenanza No. 000276 del 10 de agosto de 2015 "Por el cual se reforma el Estatuto Tributario Departamental y se dictan otras disposiciones", mediante la cual se eliminó la expresión "**las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital**" que estaba contenida en el literal a.2 del artículo 132 del Estatuto Tributario Departamental; considerando por lo tanto que la medida cautelar solicitada no tiene objeto.

Establecido lo anterior, sea lo primero recordar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional, tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho, y define de forma general los requerimientos que debe tener en cuenta el Juez para poder decretarla. En efecto el inciso primero del Artículo 231 de la Ley 1437 del 2011, ordena:

"Artículo 231. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos".



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W  
REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de *"una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto"*<sup>1</sup>. Esto, por cuanto en el marco de la normatividad establecida en el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo, para decretar la suspensión provisional se prescindió de la *"manifiesta infracción"* hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que *"la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"*<sup>2</sup>.

Así las cosas, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, **se concluya que existe violación a las normas invocadas** en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

**Finalidad de la medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo.**

La suspensión provisional, hoy prevista en el artículo 238 de la Constitución Política, y que fue regulada por el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue concebida para la defensa del ordenamiento superior de las eventuales agresiones de actos administrativos, que amparados en su presunción de legalidad, incurran en una ilegalidad manifiesta.

*"... la suspensión provisional es una medida cautelar de carácter material, que suspende el atributo de fuerza ejecutoria del acto administrativo, con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico conculcado con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona."*<sup>3</sup>

La finalidad de esta medida cautelar es detener temporalmente los efectos de los actos administrativos y, por lo mismo, se suspende su fuerza. En este sentido, esta figura excepcional y restrictiva es consecuencia directa del principio de legalidad (preámbulo, artículos 1, 6, 121 y 122 C.N.) y tiene por fin sancionar, como lo ha señalado el H. Consejo de Estado<sup>4</sup>, la rebeldía de la Administración ante mandatos superiores.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>3</sup> Consejo de Estado - auto de 11 de mayo de 2015 Radicación: 11001032600020140014300 (52149) C.P. (e) Olga Mérida Valle De la Hoz.

<sup>4</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección B - sentencia de 09 de diciembre de 2010 - Exp. 11001-03-26-000-2010-00038-00 (39.040) C.P. Ruth Stella Correa Pulido.

53

53



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

197

54

### Decisión del Asunto.

Abordando el asunto en concreto, sea lo primero precisar que la demanda va dirigida a unos apartes de los literales a.2) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 000253 de 2015, artículo este en el cual se definen los hechos generadores de las estampillas. Los literales acusados versan específicamente sobre el hecho generador de las estampillas **Ciudadela y ProDesarrollo, y ProHospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención.**

El disenso del actor frente a los actos acusados se sostiene señalando que las normas que regulan las referidas estampillas, en concordancia con el Código de Régimen Departamental disponen, para el caso de las estampillas ProDesarrollo y ProHospitales nivel 1 y 2, la participación de funcionarios de carácter departamental (no distrital); y para el caso de la estampilla Pro Ciudadela Universitaria, la adopción de la misma por el Concejo Municipal, más no por la Asamblea Departamental.

Debe precisarse conforme fuera reseñado atrás, que el aparte acusado contenido en el literal a) 2 del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015, fue derogado expresamente por la Ordenanza No. 000276 de 2015, tal como se evidencia a folios 61 y 178 del expediente.

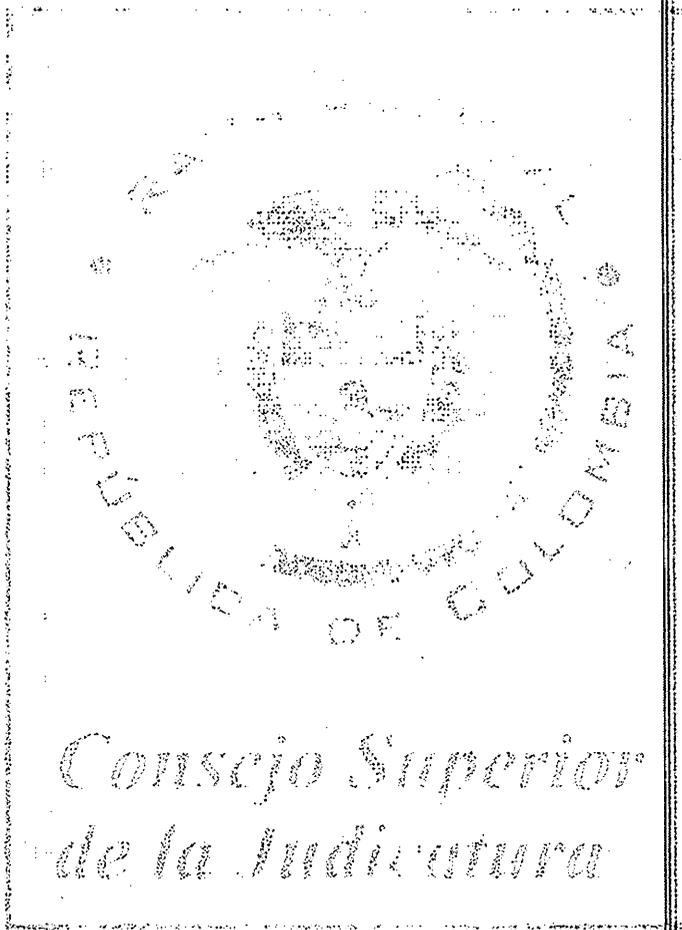
Al respecto el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> ha precisado en lo concerniente a la medida de suspensión provisional cuando la norma acusada ha sido modificada o derogada, lo siguiente:

*"1.3. La suspensión provisional, además, es una medida cautelar que apunta a enervar la eficacia, los efectos, del acto administrativo, como se colige no solo de la doctrina y la jurisprudencia, sino también del artículo 91.1 de la Ley 1437 de 2011. Esa misma disposición, se expresa, igualmente, que hay pérdida de la fuerza ejecutoria cuando el acto administrativo "pierde vigencia" - artículo 91.5-, lo que ocurre cuando se presenta el fenómeno de derogación de la norma, entendido como "el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente". 2. Es decir, que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no es procedente cuando la norma acusada ha sido modificada o derogada, por cuanto dicha suspensión parte del supuesto de vigencia. 3. Hace esa reflexión el Despacho, porque el artículo 6º del Decreto 699 de 2013, cuya suspensión provisional se solicita, fue derogado por*

<sup>5</sup> Consejo de Estado - Sección Cuarta - providencia de 29 de enero de 2014 - Exp. No.11001-03-27-000-2013-00014-00(20066) C.P. José Octavio Ramírez Ramírez.

54







EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

el Decreto 1694 de 5 de agosto de 2013 "Por medio del cual se modifican el artículo 6º, el párrafo del artículo 9, y el artículo 13 del Decreto 699 de 2013 y se dictan otras disposiciones". Decreto que comenzó a regir a partir de su publicación y derogó las disposiciones que le sean contrarias (art. 7º) y que no fue demandado en este proceso. 4. Conforme con lo anterior, el original numeral 4º del artículo 6º del Decreto 699 de 2013, demandado aquí y objeto de la solicitud de medida cautelar, desapareció del ordenamiento jurídico y dejó de producir efectos. **Esa situación, por sustracción de materia, impide que se puedan suspender sus efectos.** Debe recordarse que una cosa es la eficacia del acto y otra distinta su validez, respecto de la cual continuará el proceso. (Resalta la Sala)

Por las anteriores consideraciones se negará la suspensión solicitada respecto del aparte acusado contenido en el literal a) 2 del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015; prosiguiéndose al análisis de la procedencia de la medida con respecto al aparte acusado contenido en el literal a.4) en el mismo artículo, así:

Como se observa lo pretendido por el accionante con la medida cautelar, es dejar sin efectos el hecho generador de la **estampilla ProHospital de primer y segundo nivel de atención**, en lo relativo al Distrito de Barranquilla, ello, por considerar que el Consejo Distrital de Barranquilla no tuvo participación en la imposición del gravamen, transgrediendo así la Ley 663 de 2001.

La Ley 663 de 30 de julio de 2001, autorizó la emisión de la Estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel, en los siguientes términos:

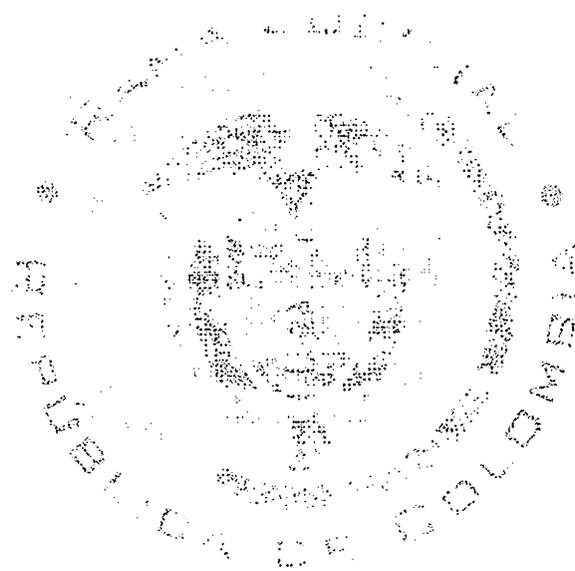
**"ARTÍCULO 1o.** Autorizar a la Asamblea del Departamento del Atlántico para que ordene la emisión de la estampilla "Pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el departamento del Atlántico".

(...)

**ARTÍCULO 3o.** Autorízase a la Asamblea Departamental del Atlántico, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades, obras y operaciones que deban realizarse en el departamento y en los municipios del mismo.

**ARTÍCULO 4o.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> **Facultar a los Concejos Municipales del departamento del Atlántico para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla, medio o método sustitutivo si fuere el caso, cuya emisión**





Consejo Superior  
de la Judicatura



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

*por esta ley se autoriza, siempre con destino a lo estipulado en el artículo 2o. de la presente ley.*

(...)

**ARTÍCULO 6o.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> *La obligación de adherir y anular la estampilla física y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo si fuere el caso, de que trata esta ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen y el incumplimiento a esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente."*

Como se observa de las normas transcritas, la Ley 663 de 2001, por medio de la cual se autorizó la emisión de la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención del Departamento del Atlántico, estableció los parámetros legales que debía cumplir el Departamento del Atlántico para imponer el tributo en sus respectivas jurisdicciones, y **facultó** a los concejos municipales del departamento para que hicieran obligatorio el uso de la estampilla.

Lo anterior indica que la Asamblea Departamental del Atlántico debe autorizar al Concejo Distrital de Barranquilla para que haga uso de la estampilla; y como es apenas lógico dicha autorización debe realizarse mediante una Ordenanza Departamental. Una vez autorizado el Concejo Distrital deben ser expedidos los actos correspondientes para el cobro de la estampilla, teniendo en cuenta que su adhesión y anulación queda a cargo de los funcionarios municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen.

El H. Consejo de Estado en sentencia de 28 de febrero de 2013, Exp. No. 080012331000200700286-01, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, señaló:

*"Como se observa, el Concejo Distrital de Barranquilla se encontraba facultado por la Ley 663 de 2001 y autorizado por la Ordenanza No.16 de 2004, para establecer el uso obligatorio de la estampilla pro hospitales del primer y segundo nivel de atención en el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla.*

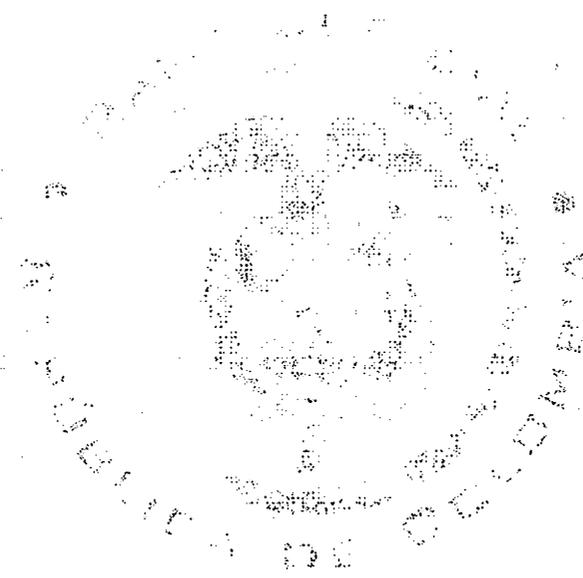
*La Ley 663 de 2001 estableció que el tributo se causaba en las actividades, obras y operaciones que deban realizarse en el departamento y en los municipios del mismo, en los que intervengan los funcionarios departamentales o municipales. Este elemento de la obligación tributaria establecido en la ley fue reiterado en la Ordenanza No. 16 de 2004, que autorizó al Concejo Distrital de Barranquilla para que impusiera el uso obligatorio de la estampilla.*

158

58

58





Consejo Superior  
de la Judicatura



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

**Por consiguiente le correspondía al Concejo Distrital de Barranquilla establecer el tributo conforme con los parámetros establecidos en la ley creadora del tributo y en la ordenanza que autorizó su imposición, esto es, sobre los actos que se realizan en el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, en los que intervengan los funcionarios distritales."**

El Consejo de Estado también precisó, al estudiar la estampilla Prohospitales I y II, lo siguiente:

"Teniendo en cuenta las características del tributo de las estampillas, lo dispuesto expresamente en la Ley 663 de 2001, lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-538 de 2002, y en la Ordenanza No. 16 de 2004, puede concluirse que el hecho generador de la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, tiene como elemento objetivo **la existencia de un "acto" documental** que instrumente "actividades, obras y operaciones" que impliquen la circulación de riqueza o la obtención de un servicio a cargo del Estado. El elemento subjetivo del tributo **exige la intervención de funcionarios distritales**, y que el sujeto pasivo se relacione con los actos documentales señalados como hecho gravable. El elemento espacial se refiere a que las "actividades y operaciones" deben realizarse en la jurisdicción del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla."

En el presente asunto se observa que la Asamblea Departamental, sin intervención del Concejo de Barranquilla, instauró la Estampilla ProHospital de primer y segundo nivel de atención sobre los **contratos y sus adiciones suscritos por las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito... tenga participación en su capital.**

Ello contraviene a *prima facie* lo dispuesto en la Ley 663 de 2001, teniendo en cuenta que la competencia de la Asamblea Departamental concerniente al cobro de la estampilla en los municipios, se limita a otorgar autorización al Concejo Distrital de Barranquilla para hacer obligatorio el uso de la estampilla en dicha jurisdicción, entidad que deberá implementar el cobro de la estampilla mediante un Acuerdo Distrital, y sobre hechos en los que haya participación de un funcionario público de carácter distrital.

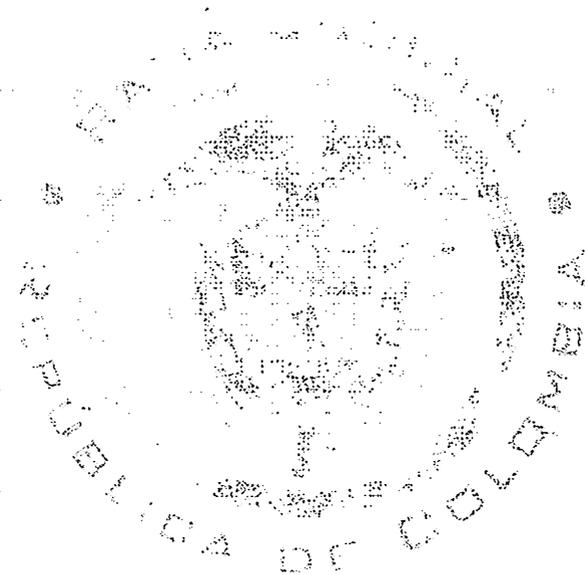
De otra parte, y como se observa en la ordenanza e Departamento del Atlántico gravó actividades (suscripción de contratos de empresas de servicios públicos donde el Distrito tenga capital) en las cuales no participa funcionario departamental alguno.

200

60

60





Consejo Superior  
de la Judicatura



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

El hecho de que el artículo 132 literal a) 4 grave la suscripción de contratos por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos donde el Distrito tenga capital, no cumple con los requisitos establecidos en la Ley 663 de 2001, pues por una parte como tributo departamental no pueden ser gravadas con la estampilla actividades sin la intervención de funcionario público departamental; y de otro lado, si se refiere a tributos de carácter distrital no cumple con los requisitos legales en cuanto su implementación no fue efectuada por el Concejo Distrital de Barranquilla.

Con respecto al literal a.4 del artículo 132 demandado, no son de recibo los argumentos expuestos por el Departamento del Atlántico al descorrer el traslado de la solicitud de medida cautelar, cuando manifiesta que el artículo 146 de la ordenanza No.000253 de 2015 establece unas excepciones con respecto a las estampillas. Veamos:

El artículo 146 *ibidem* en su numeral 1 literal f), traído a colación por la entidad demandada, es del siguiente tenor literal:

**"Artículo 146. Excepciones.** El régimen de excepciones en el Departamento del Atlántico en lo que corresponde a estampillas e impuesto de registro, es el siguiente:

*Se exceptúan de los impuestos de estampillas Ciudadela, Prodesarrollo, Proelectrificación Rural, Pro Cultura, Para el bienestar del adulto mayor, Pro Hospital Universitario CARI ESE y Prohospitales primer y segundo nivel los siguientes actos, operaciones y documentos:*

(...)

**f) Contratos que el Departamento, el Distrito o los Municipios, como contratantes, suscriban con empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas y telefonía, cuyos objetos se refieran a la ejecución de proyectos para el diseño, dotación, construcción, mantenimiento y aquellas actividades para la operación del servicio público, así como el suministro directo del servicio público a la ciudadanía en los términos de ley, con los cuales las entidades territoriales puedan brindar una mejor vida a los usuarios."**

Por su parte el aparte demandado, señala:

**"Artículo 132. Hechos generadores.** El hecho generador de las estampillas está constituido por los documentos, actos u operaciones relacionados a continuación:

201  
62

62



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

222  
63

(...)

"a.4) Generan la estampilla ProHospital de primer y segundo nivel de atención, **todos los contratos** y sus adiciones, **suscritos por las empresas de servicios públicos domiciliarios** en las que **el Distrito** o el Departamento tengan participación en su capital, en los cuales estas entidades actúen como contratantes"

Sobre las excepciones contenidas en el artículo 146 *ibídem*, cabe advertir que las normas de exención de impuestos o contribuciones, por constituir una excepción al principio general de tributación de algún gravamen, son de interpretación restrictiva, *de manera que se aplican solamente a los sujetos o a los eventos que expresamente hayan sido mencionados en la norma, sin que sea posible hacer una interpretación extensiva o analógica para englobar personas o situaciones similares que se beneficien de la exención. De igual manera, las enumeraciones que contemplan las normas tributarias de exención, deben ser consideradas como taxativas, y no pueden ser incorporadas a ellas otras expresiones, así fueran justificadas por razones de vecindad jurídica o funcional.*<sup>6</sup>

De la sola comparación de las normas transcritas se evidencia que la estampilla ProHospital de primer y segundo nivel generada bajo la hipótesis del literal a).4, no comparte la génesis fáctica de que trata el literal f) del artículo 146, ello por cuanto la excepción va dirigida a los contratos **suscritos en calidad de contratante, entre otros, por el Distrito**; mientras que el hecho generador de la estampilla, que hoy se acusa, comprende la suscripción de contratos de las empresas de servicios públicos donde el Distrito tenga capital, cuando estas entidades actúen como contratantes.

Consejo Superior

De otra parte, y en lo relativo a la derogación de los apartes normativos acusados, expresa el Departamento del Atlántico en oposición a la medida cautelar, que mediante la Ordenanza No. 000276 de 10 de agosto de 2015 se eliminó la expresión "*las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación en su capital*" que estaba contenida en el literal a.2. del artículo 132 del Estatuto Tributario Departamental; y también se eliminó la misma expresión que estaba contenida en el literal a.5 del artículo 132 *ibídem*.

Al respecto, y como ya se manifestó en precedencia, deviene clara la derogatoria del aparte demandado contenido en el literal a.2. del Estatuto Tributario Departamental, no así lo concerniente a la estampilla **ProHospital de primer y segundo nivel de atención**, pues como se observa el literal a.4 permanece incólume. Y es que si bien el aparte derogado

<sup>6</sup> Consejo de Estado -Sala de Consulta y Servicio Civil, veintisiete (27) de octubre de 1999. Radicado No. 1227.

63





*Consejo Superior  
de la Judicatura*



EXPEDIENTE NO. 08-001-23-33-003-2015-00073-W

REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI

DEMANDADO: ORDENANZA NO. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE NIEGA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO DEL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A) 2 DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA No. 0253 DE 2015, Y SE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR CON RESPECTO AL APARTE ACUSADO CONTENIDO EN EL LITERAL A.4) EN EL MISMO ARTÍCULO.

contenido en el numeral a.5 hace referencia, ente otras, a la estampilla Prohospitales de primer y segundo nivel de atención, el literal a.4 no ha sufrido modificación alguna ni puede entenderse derogado por aquella disposición.

En conclusión, habrá de denegarse la suspensión provisional respecto del aparte acusado contenido en el literal a) 2 del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015, y se concederá la medida cautelar con respecto al aparte acusado contenido en el literal a.4) en el mismo artículo.

Finalmente, se precisa que de conformidad con lo normado en el inciso final del artículo 232 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, "No se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos ...".

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NIÉGASE** la solicitud de suspensión provisional respecto del aparte acusado contenido en el literal a) 2 del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015, de conformidad con las explicaciones precedentes.

**SEGUNDO: SUSPÉNDASE** la expresión "...el Distrito", contenida en el literal a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Reconózcase personería al abogado GIOVANNI FRANCISCO PARDO CORTIÑA, como apoderado judicial del Departamento del Atlántico, en los términos y con las facultades del poder a él conferido (fl. 161).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
OSCAR WILCHES DONADO  
MAGISTRADO

003  
65

65



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO  
SECRETARIA

Por anotacion en ESTADO No. 38. notificado

Partes la providencia anterior hoy 17-09-2016  
a las ocho de la mañana (08:00 a.m.)



HONORABLES  
MAGISTRADOS  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO  
SALA DE DECISION ORAL – SECCION B  
E. S. D.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLANTICO

2015 SEPT 23 MA 8.9

204

hizyobbo.67

EXP. RAD. 08-001-23-33-003-2015-00073-00-W  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI  
DEMANDADO: ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – ASAMBLEA  
DEPARTAMENTAL

**GIOVANNI FRANCISCO PARDO CORTINA**, abogado, identificado con la C.C. N° 72.183.862 expedida en Barranquilla, y la T.P. No. 86.065 del C.S.J., actuando dentro del proceso referenciado como apoderado judicial de la entidad demandada, **DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO**, por intermedio del presente escrito, procedo a interponer **RECURSO DE APELACION** contra el auto del 16 de septiembre de 2015 notificado por estado del día 17 del mismo mes y año. Lo anterior a fin de que se revoque el numeral **SEGUNDO** de la parte resolutive de dicha providencia, por medio de la cual se suspende la expresión "el Distrito" del literal a.4 del artículo 132 de la Ordenanza 0253 de 2015 expedida por la Asamblea del Atlántico. Sustento mi recurso a continuación:

No estoy de acuerdo con la providencia ahora recurrida porque ésta considera que no se pueden gravar con tributos departamentales actividades donde no participan funcionarios departamentales.

No estoy de acuerdo porque si se tienen en cuenta las normas citadas como violadas en la demanda, se advierte que la expresión demandada "Distrito" no contraviene dichos preceptos, pues el Congreso ha autorizado a algunas asambleas a gravar, mediante estampillas, las operaciones que se lleven a cabo en su respectivo departamento. Sobre el particular, se pronunció la sentencia C-873 de 2002, proferida por la Corte Constitucional:

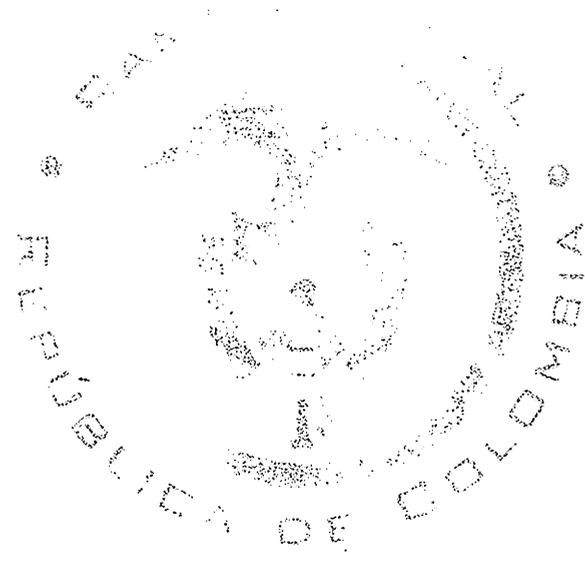
**"6.2. La unidad y la autonomía en el Estado colombiano.**

"De conformidad con la Constitución, Colombia es un Estado unitario, y simultáneamente, las entidades territoriales tienen autonomía para manejar sus propios asuntos. Es el Legislador quien está constitucionalmente habilitado para definir el grado de autonomía de tales entidades, ya que, de conformidad con el artículo 287 Superior, dicha facultad se habrá de ejercer "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Sin embargo, al delimitar la autonomía territorial, el Legislador debe respetar unos ciertos mínimos, que resultan esenciales para hablar de un régimen descentralizado verdaderamente autónomo - esto es, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial. En la sentencia C-720/99, esta Corporación afirmó sobre el particular: "no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses".

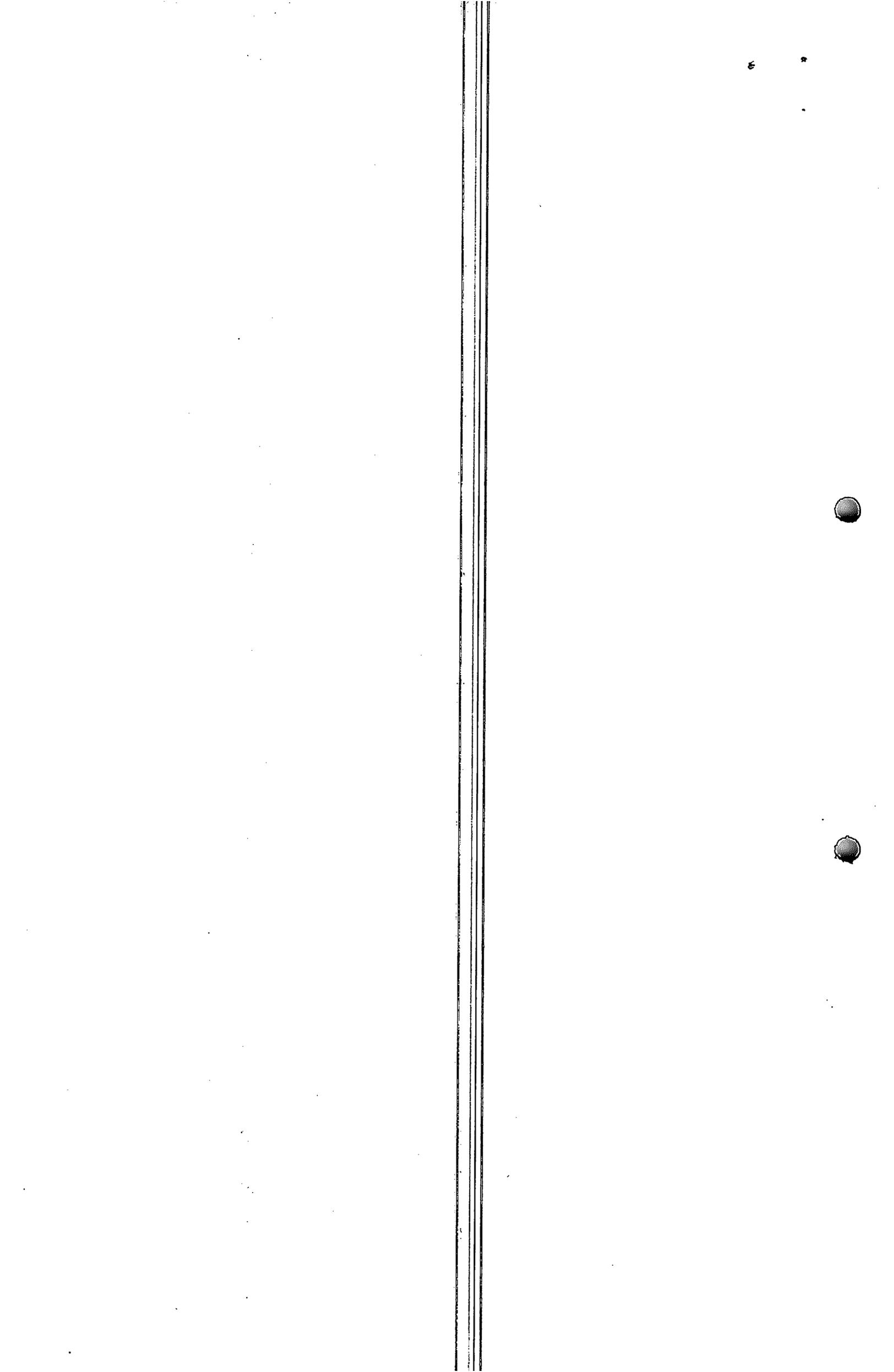
En otras palabras, el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas (C-535/96): la

67





*Consejo Superior  
de la Audicatura*



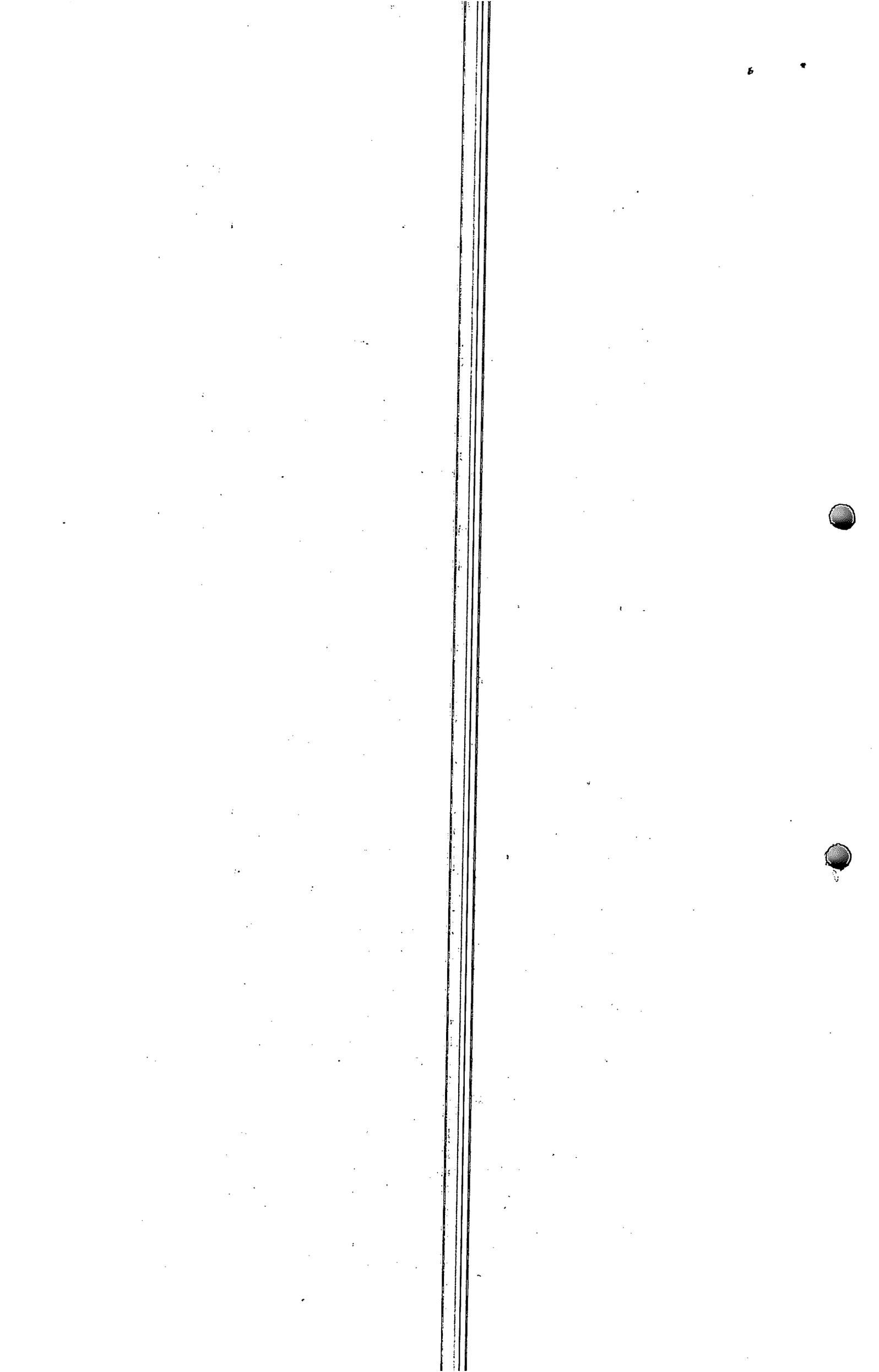
7  
69

autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial (sentencia C-216/94, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general.

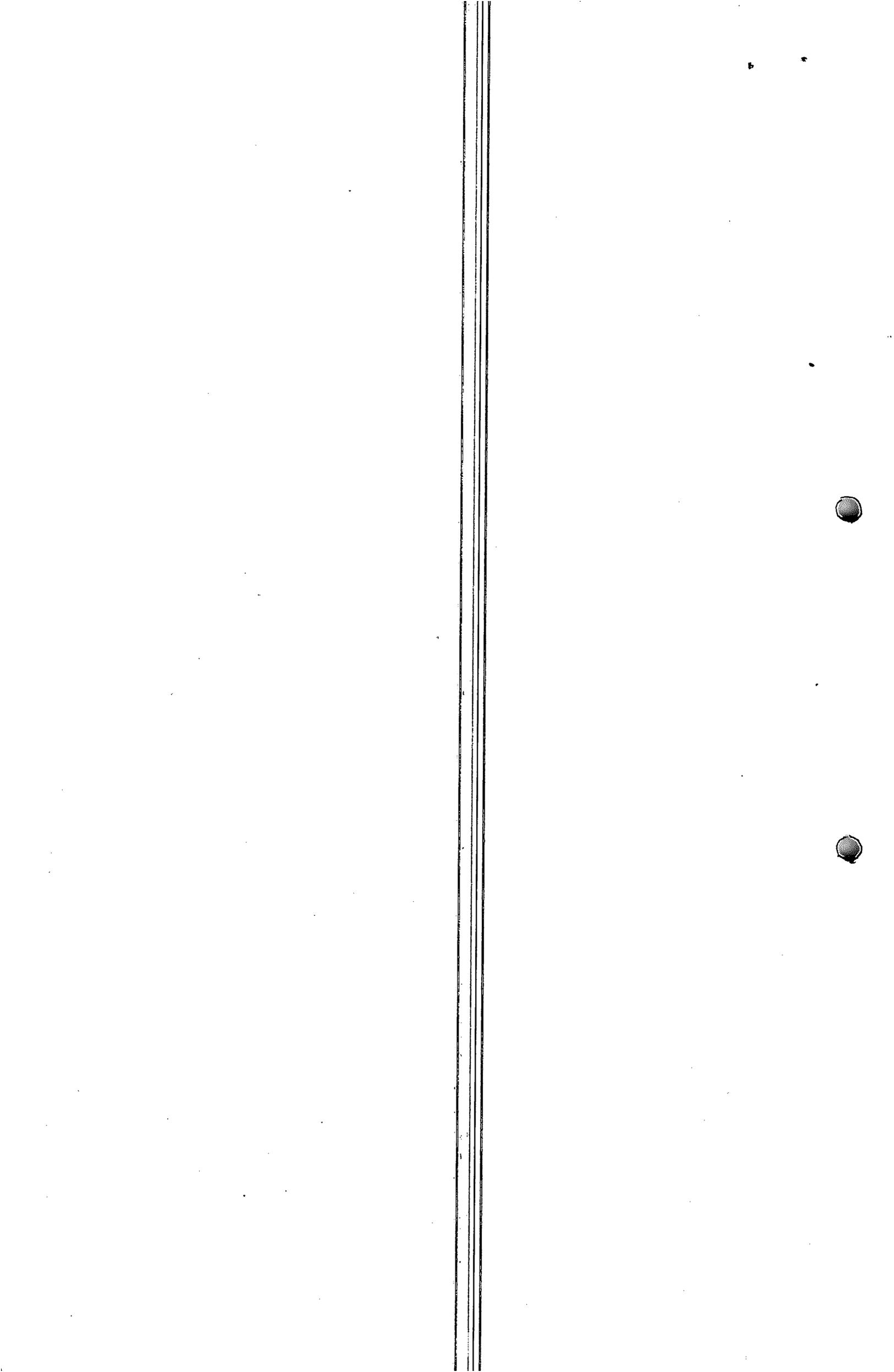
En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. Según la sentencia C-216/94, "así como es una impropiedad confundir autonomía y autarquía, es también nocivo desconocer, en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses parciales a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización. La razón es simple, pues corresponde ordenar un fin a aquel a quien corresponde dicho fin; si el fin es general, será de competencia legal; si el fin es parcial y concreto, corresponde ordenarlo al directamente responsable de dicho interés". Es decir que, tal como se afirmó en la sentencia C-284/97, la autonomía "no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley; no le es posible en consecuencia al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado".

En esta última oportunidad, se sintetizó la tensión entre unidad y autonomía así: "la conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el art. 287 de la Constitución, las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce".

De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República: en los términos de la sentencia C-216/94, "es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales". En el mismo sentido, en la sentencia C-004/93 se afirmó: "la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para







204

71

ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad". En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales (C-506/95): "La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico" (Sentencia C-497A/94).

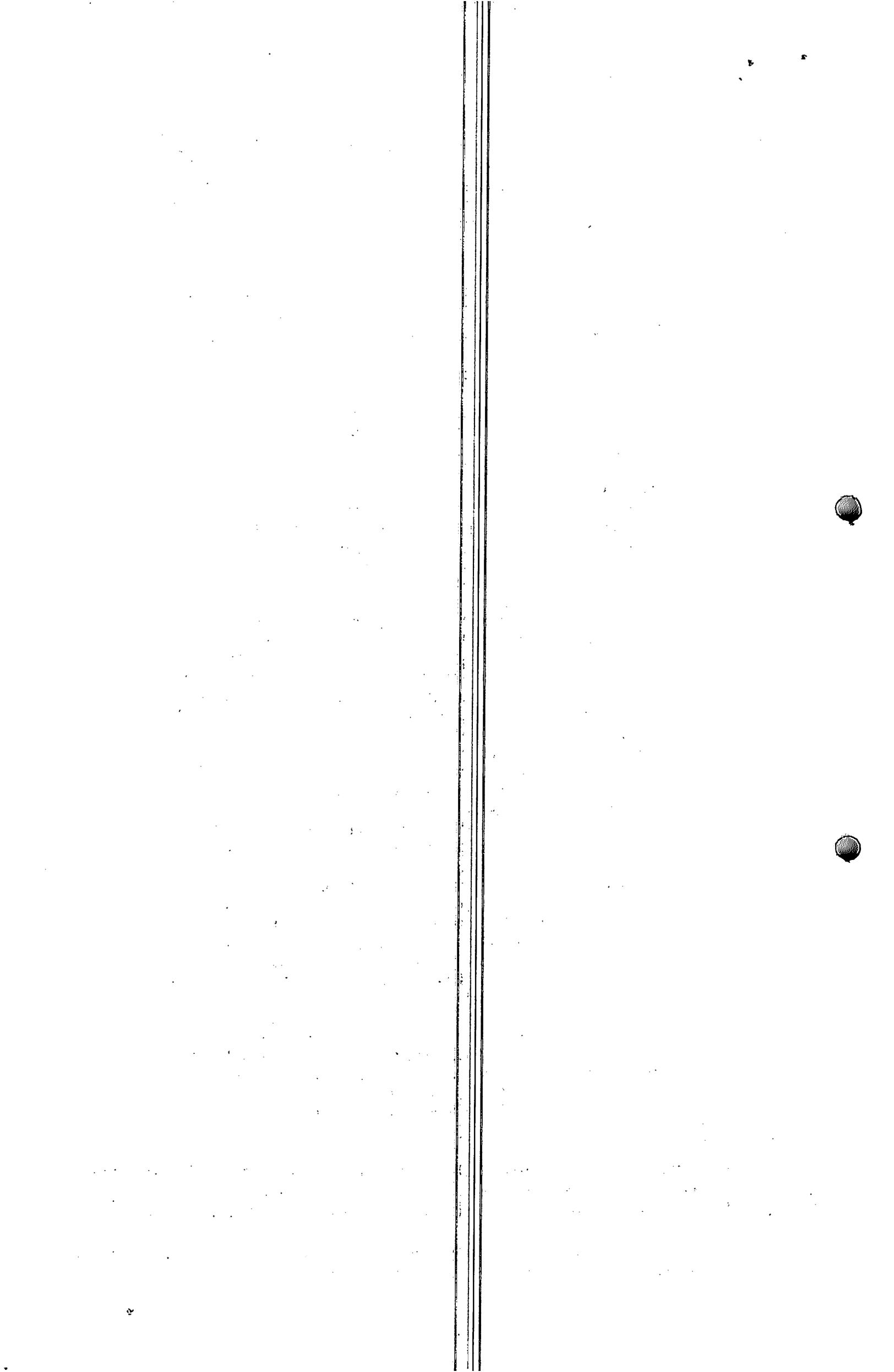
Salta a la vista que, para la solución de este tipo de problemas, en los cuales está involucrado el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, no es válido aplicar una lógica estrictamente legalista, en virtud de la cual se haga uso de la teoría tradicional de clasificación jerárquica de las fuentes de derecho para concluir que, por el solo hecho de expedir actos administrativos, los entes territoriales estén, siempre y en todo asunto, sujetos a los dictámenes puntuales y precisos del legislador. Esto es, las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y la unidad nacional -extremos que se busca armonizar-, están conformadas por una serie de limitaciones recíprocas, que reservan tanto para las entidades nacionales como para las entidades territoriales, un reducto mínimo que les habilita para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva; por lo mismo, tratándose de la autonomía territorial, la lógica estrictamente kelseniana halla un límite, por cuanto ciertas atribuciones y competencias forman parte del núcleo esencial de dicha autonomía. Es decir, los actos administrativos que expidan las entidades territoriales al ejercer las funciones propias de dicho reducto esencial de autonomía, no se encuentran sujetos, necesariamente, a que las leyes de la República hayan regulado las mismas materias, por cuanto mal haría el Legislador en dictar normas cuyo alcance supera los límites de su competencia constitucional e invade, por lo mismo, el espacio reservado a las entidades territoriales; una tal conclusión equivaldría a un desconocimiento de la prohibición del artículo 136-1 de la Constitución, en virtud del cual se prohíbe al Congreso inmiscuirse, por medio de leyes, en los asuntos de competencia privativa de otras autoridades, así como de las disposiciones constitucionales que protegen la autonomía territorial.

Lo anterior no obsta, por supuesto, para que los actos administrativos expedidos en virtud de tales atribuciones deban ser respetuosos de la ley, al menos en el sentido de no lesionar sus dictados, y de no invadir, a su vez, el ámbito propio del Legislador. Pero en casos así, no es viable exigir una total conformidad de los actos administrativos territoriales a la ley, puesto que no puede la ley regular ciertas materias específicamente atribuidas a la órbita de acción de dichas entidades territoriales" (las negrillas y subrayas son del original)

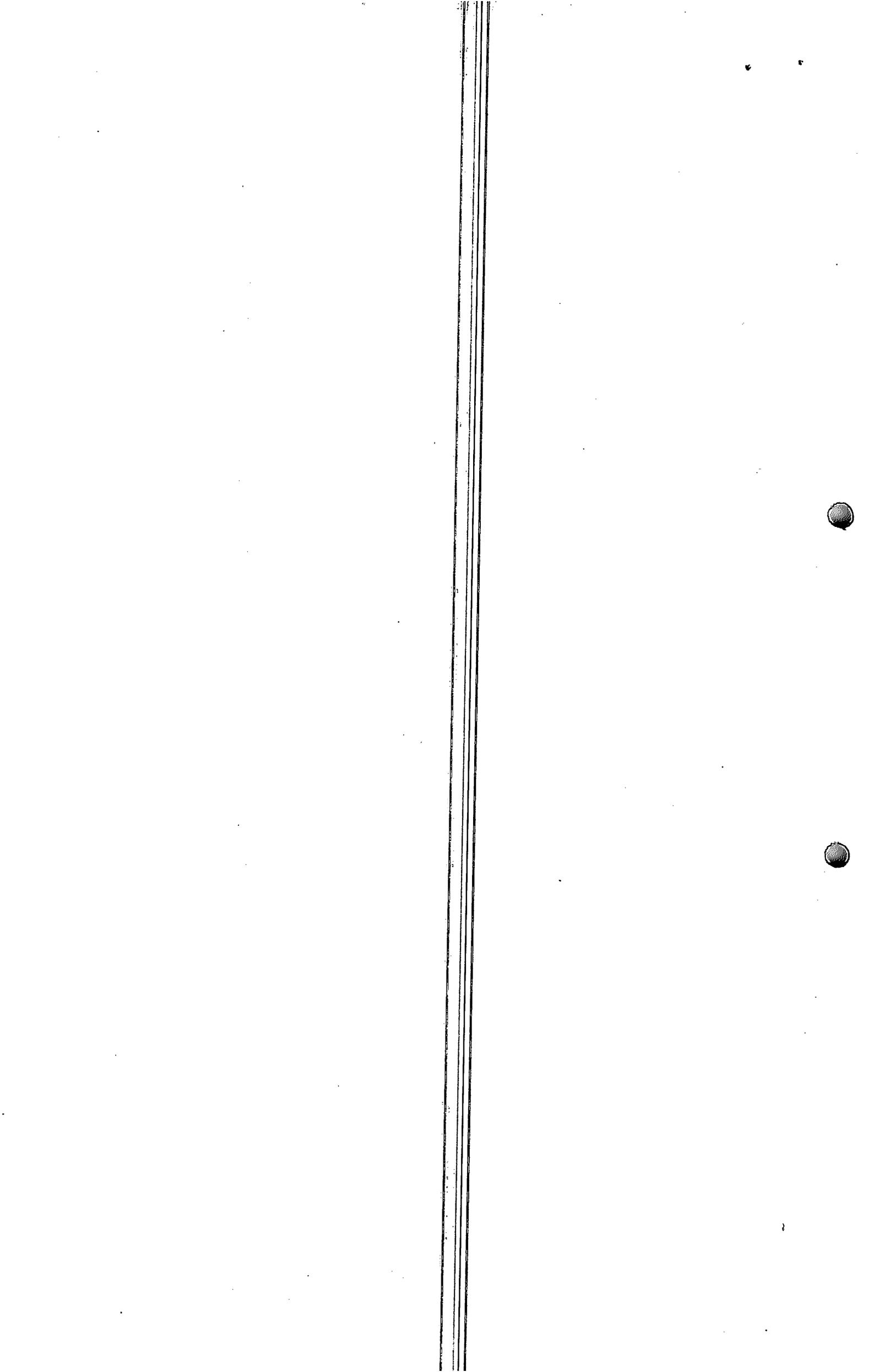
En consecuencia, las expresión "Distrito" de la ordenanza demandada está fundada en la ley, razón por la que la demandante debió demandar la inconstitucionalidad de la Ley que autorizaba la adopción de la estampilla y no la de la Ordenanza.

El Consejo de Estado ha elaborado la teoría de las formalidades y procedimientos sustanciales y no sustanciales o accidentales, en el sentido de que sólo en los

71







casos en los que las formalidades y procedimientos puedan calificarse de sustanciales, su omisión dará lugar a la ilegalidad del acto.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, pese a que esa calificación es difícil y depende de cada caso, el criterio principalmente aplicable es el de que la formalidad o procedimiento que se omite debe ser de tal talante que sea determinante para tomar la decisión.

La postura de esa Corporación es aplicable a todo tipo de acto administrativo, bien sea particular (como la liquidación de un impuesto) o general, como el que está siendo objeto de estudio.

La sentencia C-227 de 2002 de la Guardiana de la Constitución dijo:

**TRIBUTO-Characterización de predeterminación o certeza/PRINCIPIO DE PREDETERMINACION DEL TRIBUTO Y PRINCIPIO DE REPRESENTACION POPULAR DEL TRIBUTO-Objetivo democrático esencial**

*Sobre la predeterminación o certeza existe una doble caracterización: de un lado, el principio es rígido porque exige a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad pueda atribuirse a una entidad administrativa; pero, de otra parte, los postulados de descentralización y autonomía lo hacen flexible, pues no solamente la ley, sino también las ordenanzas y los acuerdos son los encargados de fijar dichos elementos. Entonces, "la predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido".*

**PRINCIPIO NO HAY TRIBUTO SIN REPRESENTACION-Participación de autoridades del orden territorial**

*El principio político según el cual no hay tributo sin representación también está garantizado constitucionalmente cuando hay participación de autoridades del orden territorial pues las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son igualmente corporaciones públicas de elección popular, cuyas decisiones están dirigidas a ser cumplidas por los habitantes de las respectivas entidades territoriales. Sin embargo, "estas corporaciones electivas realizan esa representatividad con apoyo en el principio de la legalidad del tributo, plasmando sus mandamientos bajo la guía del principio de la certeza tributaria en tanto el artículo 338 prescribe que 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".*

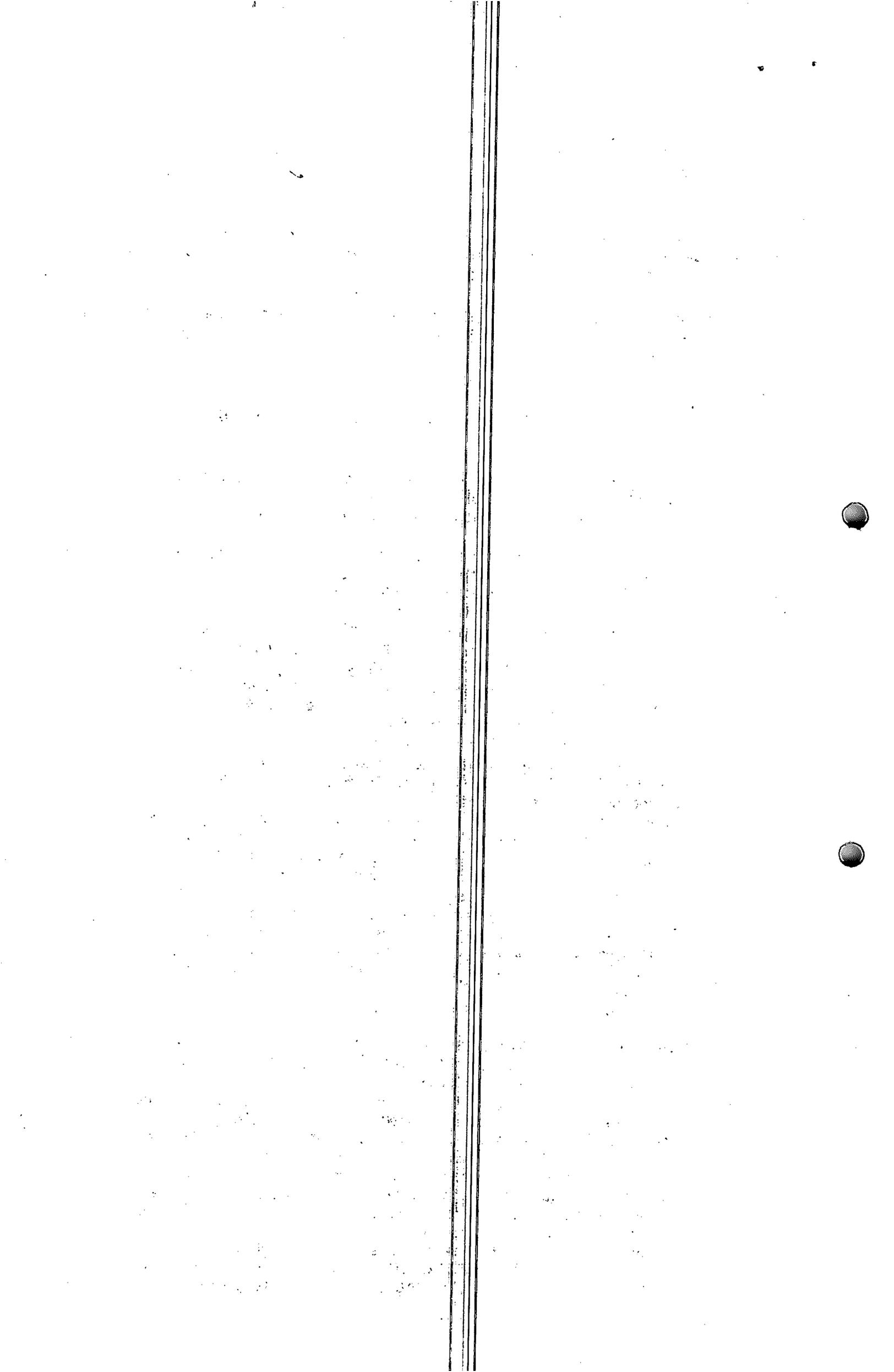
**TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Unidad económica y coordinación/TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía aunque no gozan de soberanía fiscal**

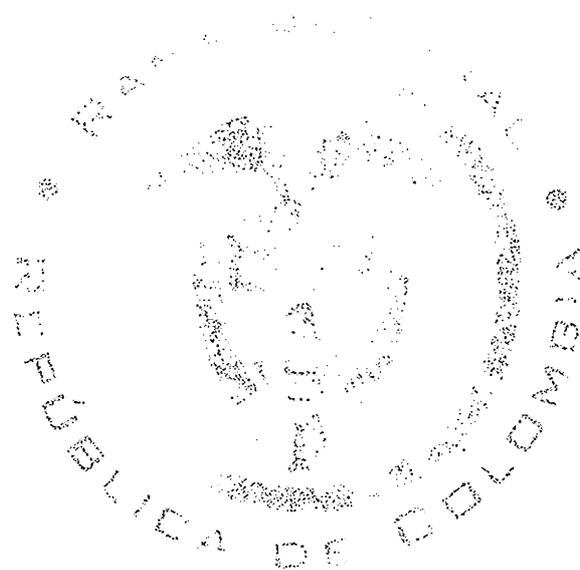
*Sobre la unidad económica y coordinación, la Corte observa que si bien las entidades no gozan de soberanía fiscal, pues su actividad está sujeta a la regulación legal, en todo caso son autónomas "tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos. En este último aspecto, es necesario diferenciar las leyes sobre tributos nacionales y las que recaen sobre tributos territoriales.*

**TRIBUTO NACIONAL-Señalamiento legislativo de componentes/TRIBUTO TERRITORIAL-Hipótesis de autorización legislativa de creación/TRIBUTO NACIONAL Y TRIBUTO TERRITORIAL-Distinción**

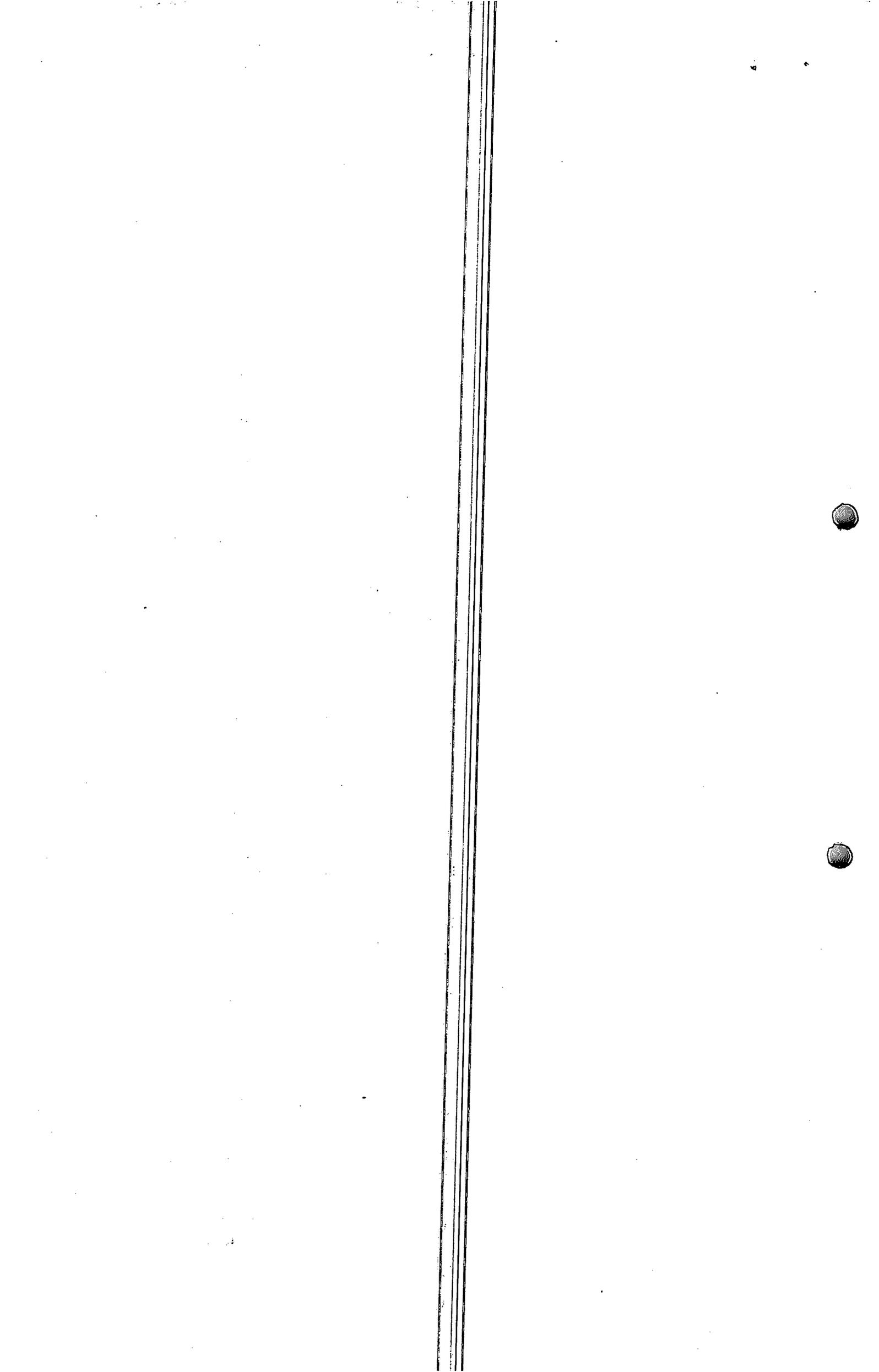
2002  
73

73





*Consejo Superior  
de la Judicatura*



2008

75

*Esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca. Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley.*

**TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES**-Inexistencia de facultad exclusiva y excluyente del Congreso para establecer los elementos/**TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES**-Competencia de asambleas y concejos para determinar elementos no fijados expresamente en ley de autorizaciones/**TRIBUTO DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Competencia de asambleas y concejos para establecer condiciones específicas de operancia.

*En la jurisprudencia de esta Corporación se ha señalado que la Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio.*

**TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES**-Competencias del Congreso y asambleas y concejos

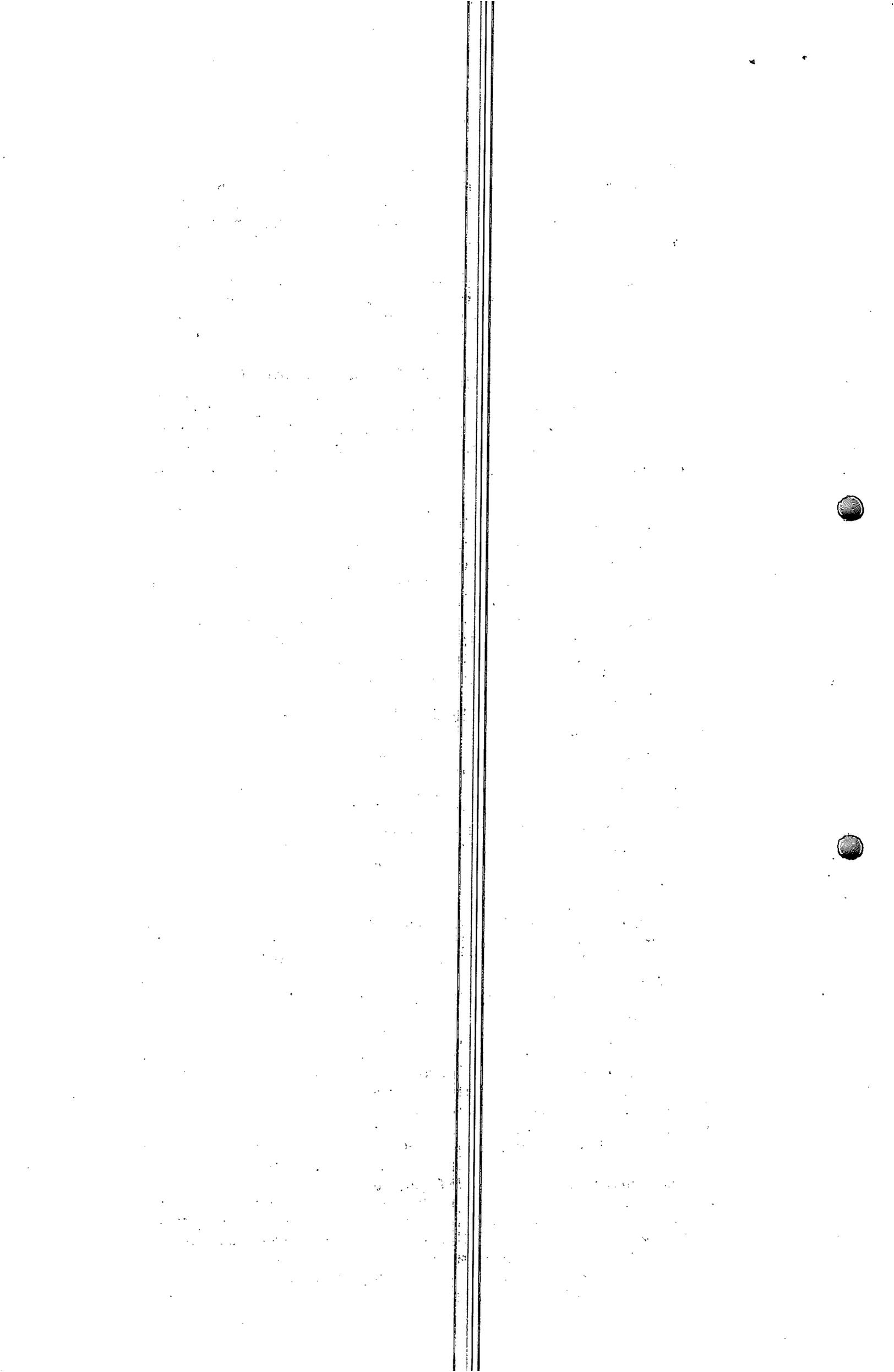
*Corresponderá al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.*

**TRIBUTO TERRITORIAL**-Características

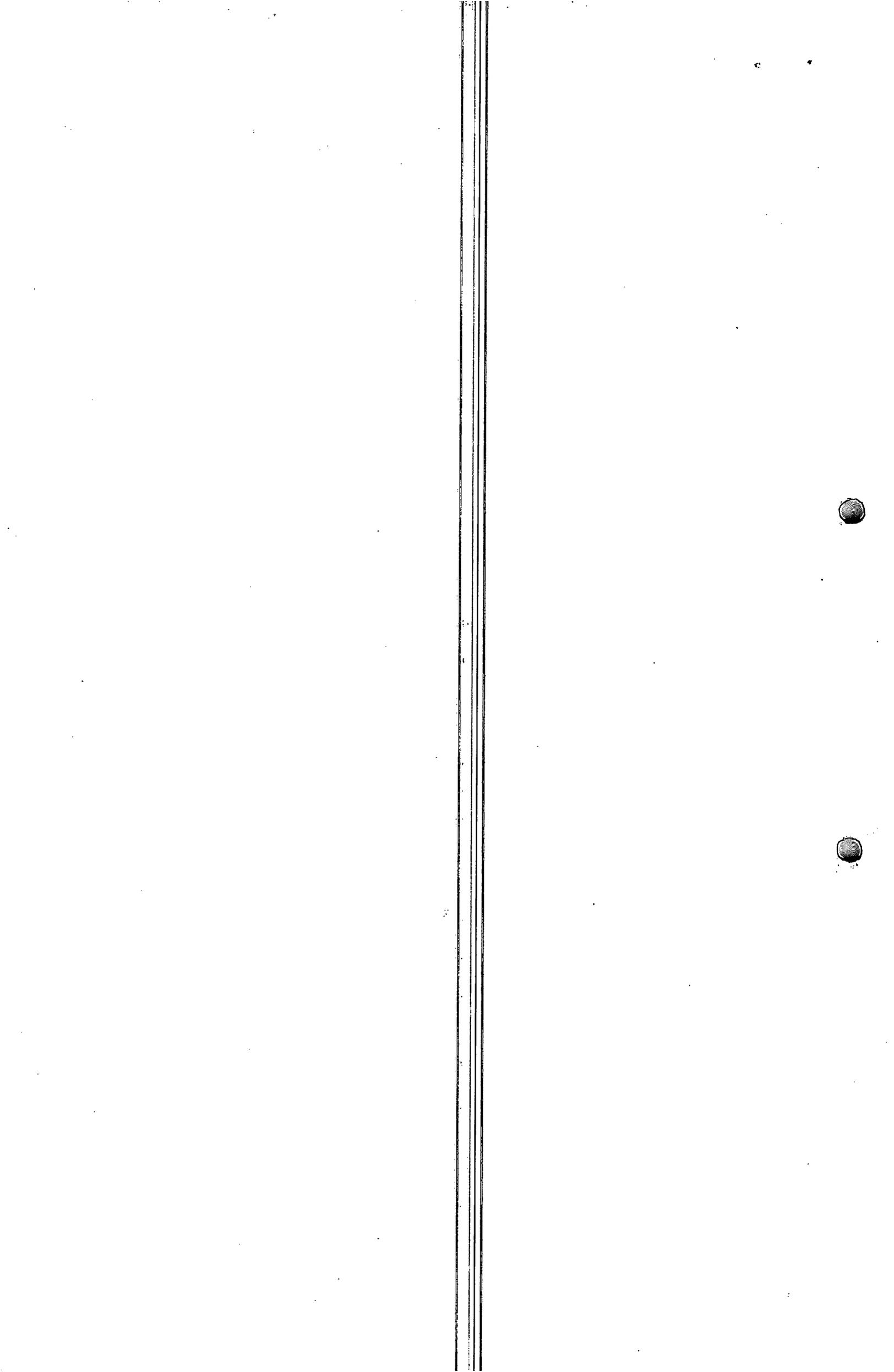
**PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO**-No significa exclusividad del Congreso en determinación de todos y cada uno de los elementos/**TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES**-Participación de corporaciones públicas territoriales en determinación de elementos/**TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES**-Intervención del Congreso no es exclusiva

*Opera el principio de legalidad en materia tributaria. Pero este principio no significa que corresponda con exclusividad al Congreso de la República la determinación de todos y cada uno de los elementos constitucionales del tributo y señalados en el artículo 338 de la Carta Política, pues en aras del principio según el cual no hay contribución sin representación también las corporaciones públicas del orden territorial están facultadas por la Constitución para participar en la determinación de los elementos de los tributos de orden departamental, distrital o municipal. Luego, la intervención del Congreso de la República no es exclusiva cuando se trata de la determinación de los tributos territoriales. Sólo así, puede darse aplicación a los principios de la autonomía de las entidades territoriales, al derecho que les permite "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" y a la competencia de las corporaciones públicas del orden territorial para "Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones*

75







209  
77

departamentales" o "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales".

Con relación a la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención esta es totalmente legal porque la misma fue consagrada en la Ley 663 de 2001:

**“ARTÍCULO 1o.** Autorizar a la Asamblea del Departamento del Atlántico para que ordene la emisión de la estampilla "Pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el departamento del Atlántico".

**ARTÍCULO 2o.** El producido de la estampilla a la que se refiere el artículo anterior, se destinará exclusivamente para:

- a) Construcción, ampliación y mantenimiento de planta física;
- b) Adquisición, mantenimiento y reparación de equipos, requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir con las funciones propias de las instituciones de primer y segundo nivel de atención;
- c) Dotación de instrumentos y suministros requeridos por las instituciones en el área de laboratorios, centros o unidades de diagnósticos, biotecnología, microtecnología, informática y comunicaciones.

Del total recaudado, los hospitales podrán destinar hasta un diez por ciento (10%) en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de los empleados.

**ARTÍCULO 3o.** Autorízase a la Asamblea Departamental del Atlántico, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades, obras y operaciones que deban realizarse en el departamento y en los municipios del mismo.

**ARTÍCULO 4o.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Facultar a los Concejos Municipales del departamento del Atlántico para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla, ~~medio o método sustitutivo si fuere el caso~~, cuya emisión por esta ley se autoriza, siempre con destino a lo estipulado en el artículo 2o. de la presente ley.

**ARTÍCULO 5o.** La tarifa que determine la Asamblea del Atlántico no podrá exceder del dos por ciento (2%) del valor del acto, actividad, obra u operación sujetos del gravamen.

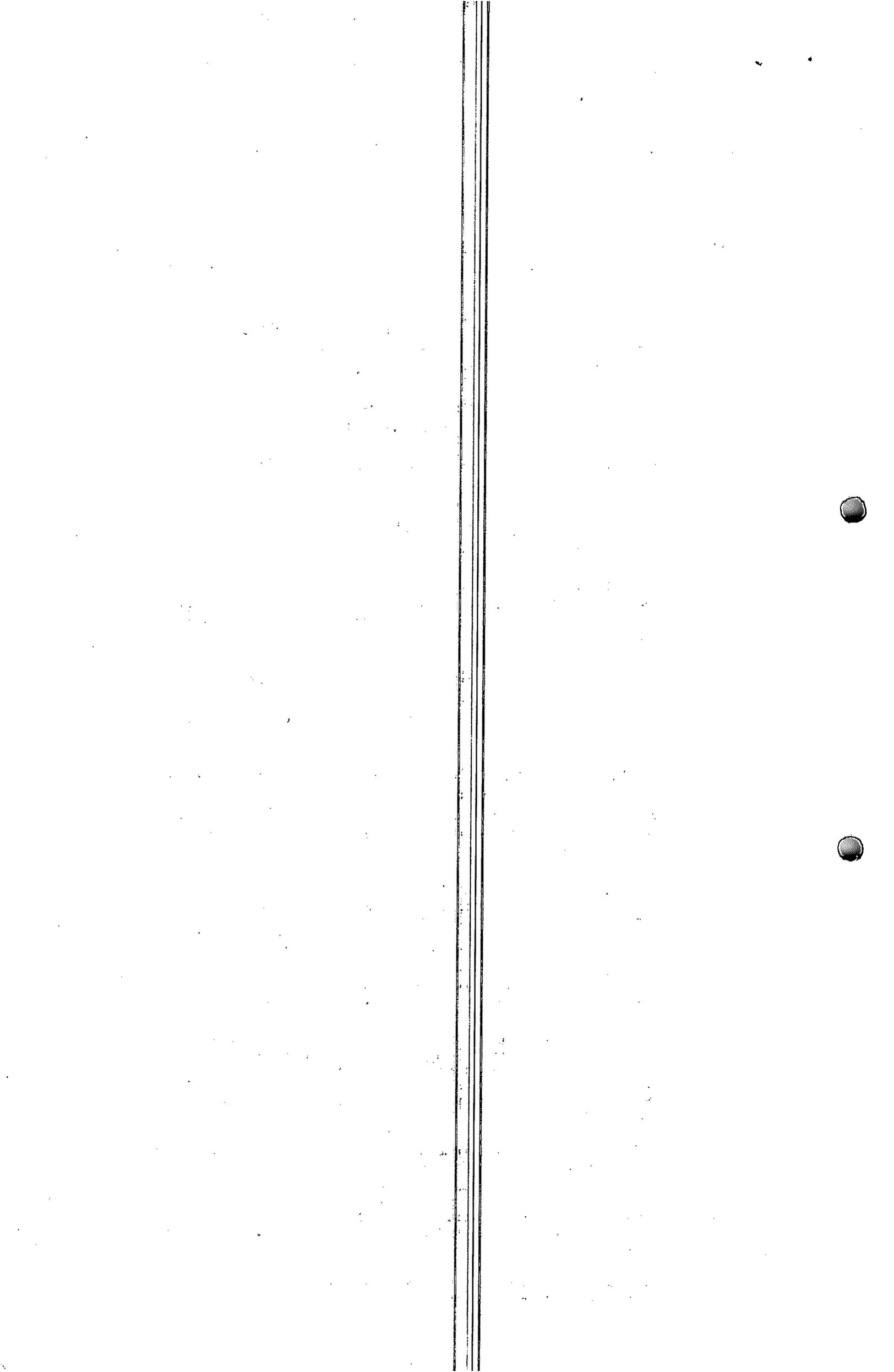
**ARTÍCULO 6o.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> La obligación de adherir y anular la estampilla física ~~y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo si fuere el caso~~, de que trata esta ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen y el incumplimiento a esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente.

**ARTÍCULO 7o.** Los recaudos por las ventas de la estampilla y sus correspondientes traslados estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y tesorerías municipales.

**ARTÍCULO 8o.** El control del recaudo de los recursos, así como su inversión, estarán a cargo de la Contraloría General del Departamento del Atlántico y de las contralorías municipales.

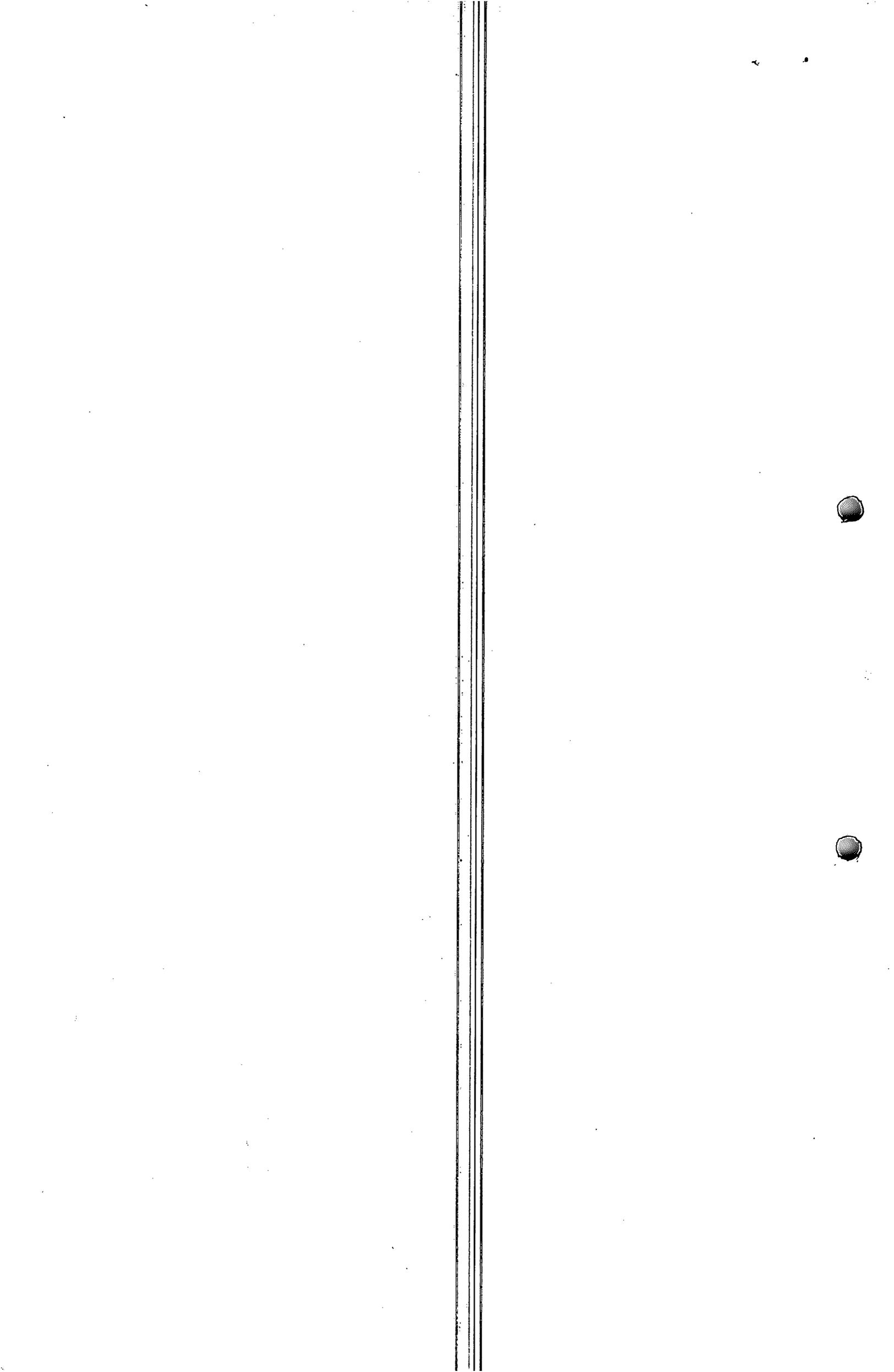
**ARTÍCULO 9o.** La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza por medio de la presente ley es indefinida en el tiempo.

77





*Consejo Superior  
de la Judicatura*



ARTÍCULO 10. La presente ley rige a partir de su promulgación"

7  
79  
210

Como se puede apreciar, la estampilla fue autorizada por la Ley 663 de 2001 y la Asamblea del Departamento del Atlántico si podía reglamentarla, y por esto carecen de fundamento las manifestaciones del demandante, ya que si podía recaer el tributo sobre los actos y contratos de las empresas de servicios públicos domiciliarios en los que el Distrito de Barranquilla tuviese participación accionaria.

El Consejo de Estado ha dicho sobre la suspensión provisional de los actos administrativos consagrada en el artículo 231 del CPACA:

**"CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION SEGUNDA  
SUBSECCION A**

**Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 1100132500020130011700 (02632013)  
Actor: Fabio Alonso Salazar Jaramillo  
Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación**

**UNICA INSTANCIA – AUTORIDADES NACIONALES**

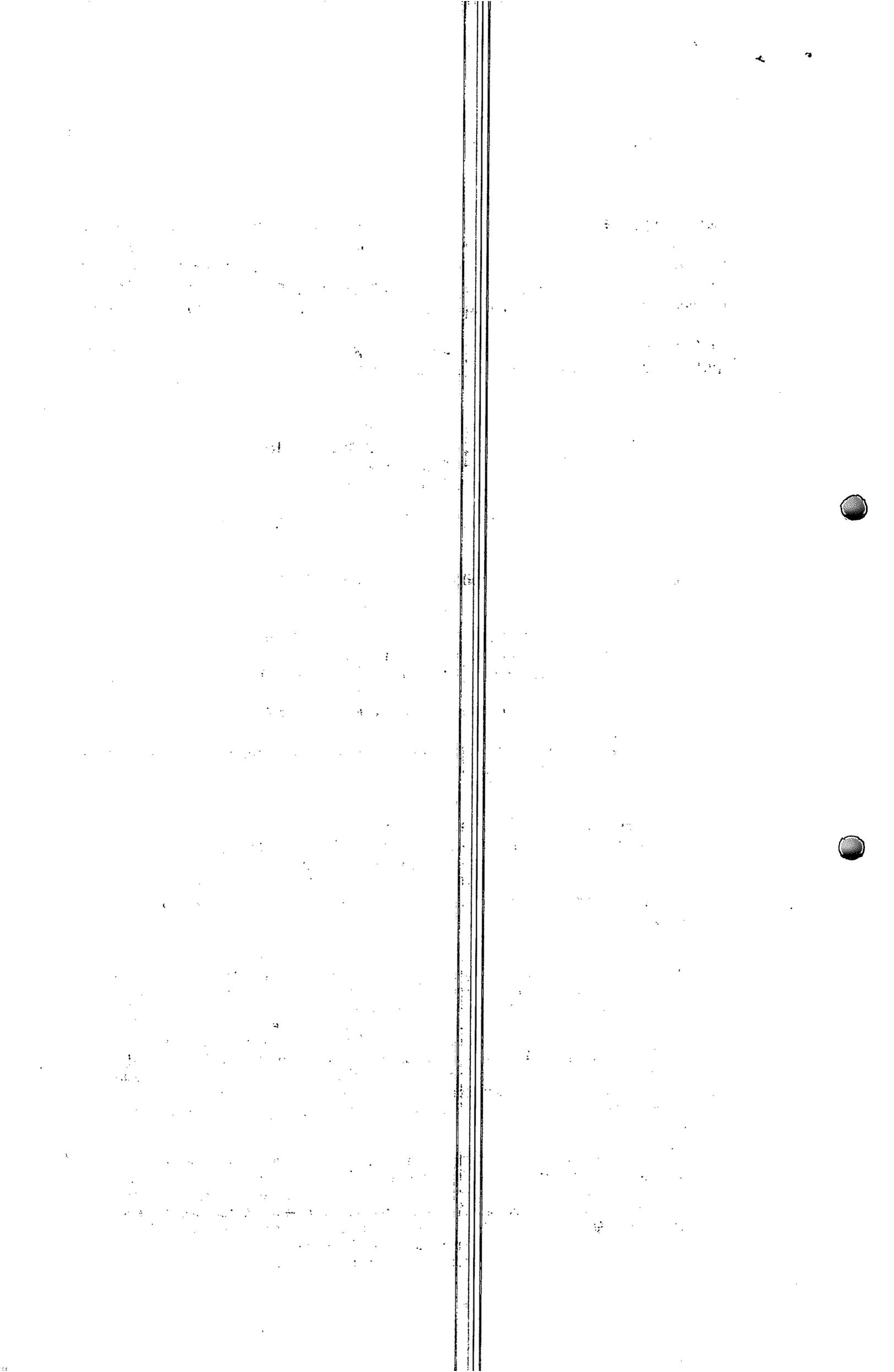
**Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho /  
Suspensión Provisional**

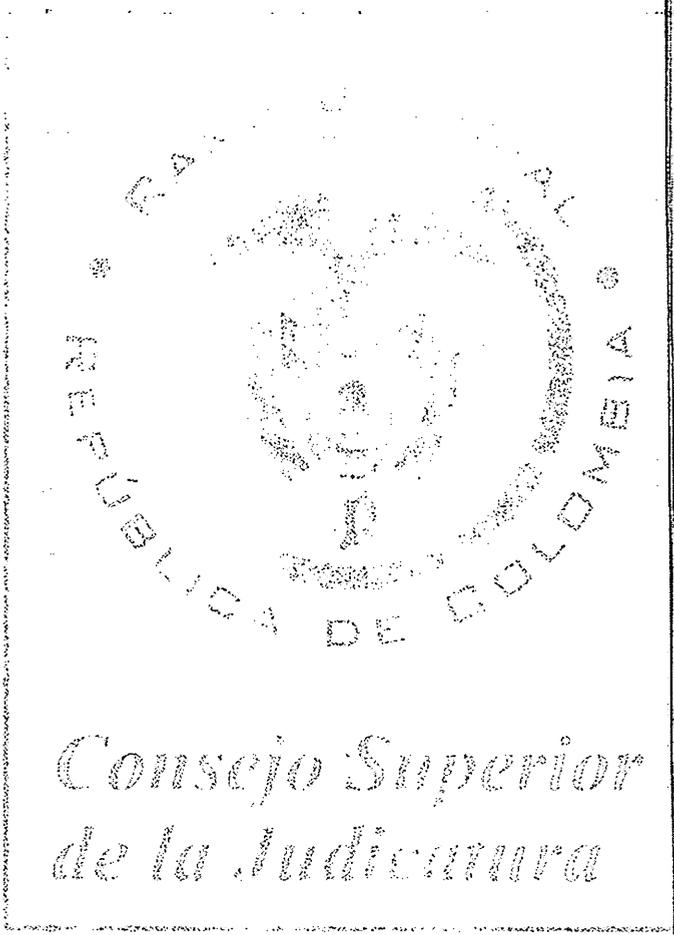
Como se aprecia a partir de una simple comparación textual, el tránsito legislativo acarreó una modificación efectiva de los requisitos legales a los que debe sujetarse el juez para decretar o no una medida de suspensión provisional de actos administrativos. El Consejo de Estado ya ha tenido oportunidad de precisar el alcance de esta modificación legal, explicando al respecto lo siguiente:

"La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

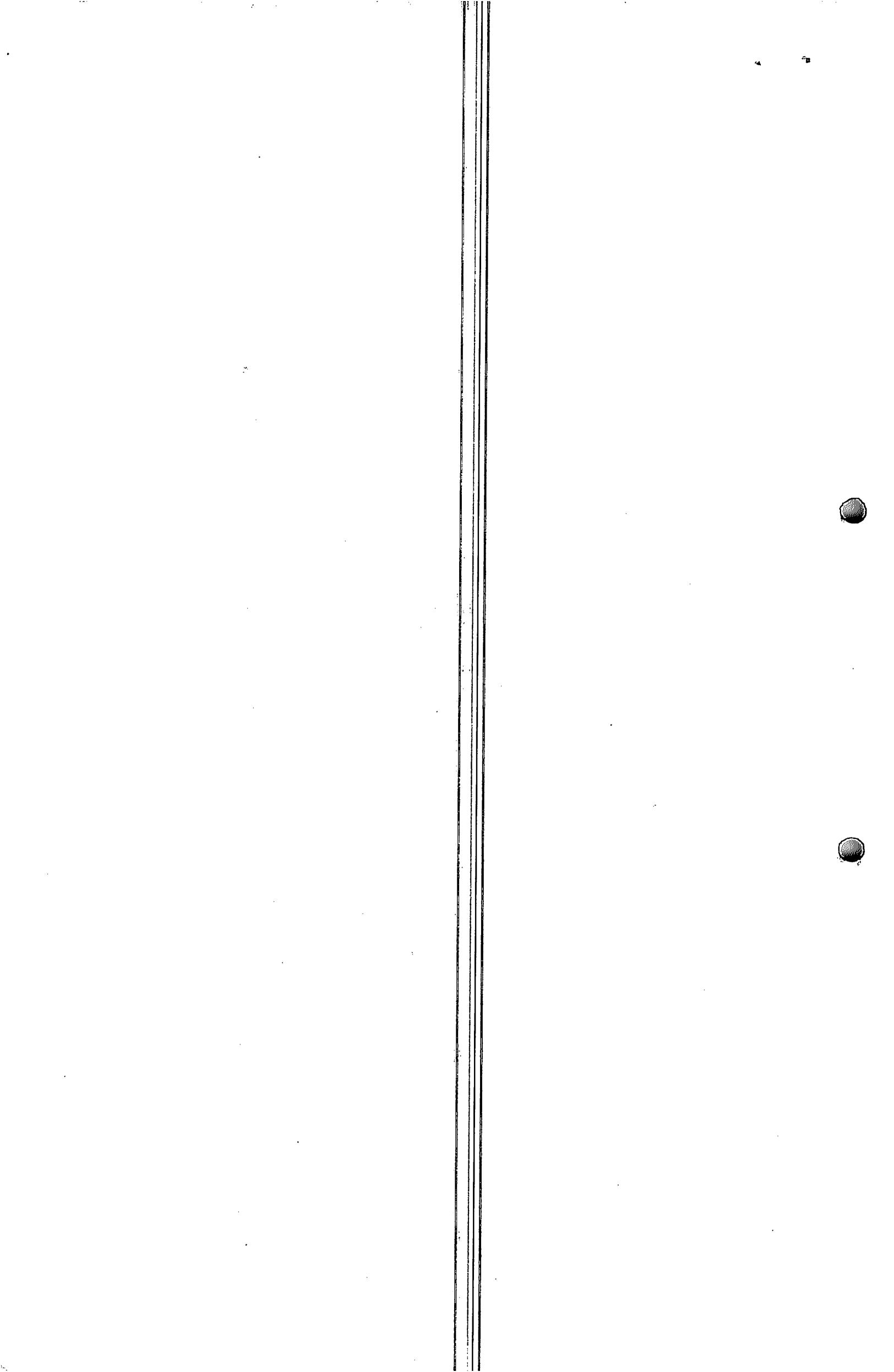
Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

79





*Consejo Superior  
de la Judicatura*



211  
81

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar.<sup>1</sup>

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera manifiesta, apreciada por confrontación directa con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "prima facie", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: "La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento", es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba."<sup>2</sup> (negritas y subrayas son del original)

Pues bien, tenemos que en el presente caso, después de un análisis no se encuentran demostradas las violaciones en que supuestamente ha incurrido el acto demandado mediante confrontación directa con las normas superiores invocadas como vulneradas, así como tampoco surge ninguna violación del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Por lo antes expuesto, solicito que se revoque la medida cautelar decretada.

Atentamente,

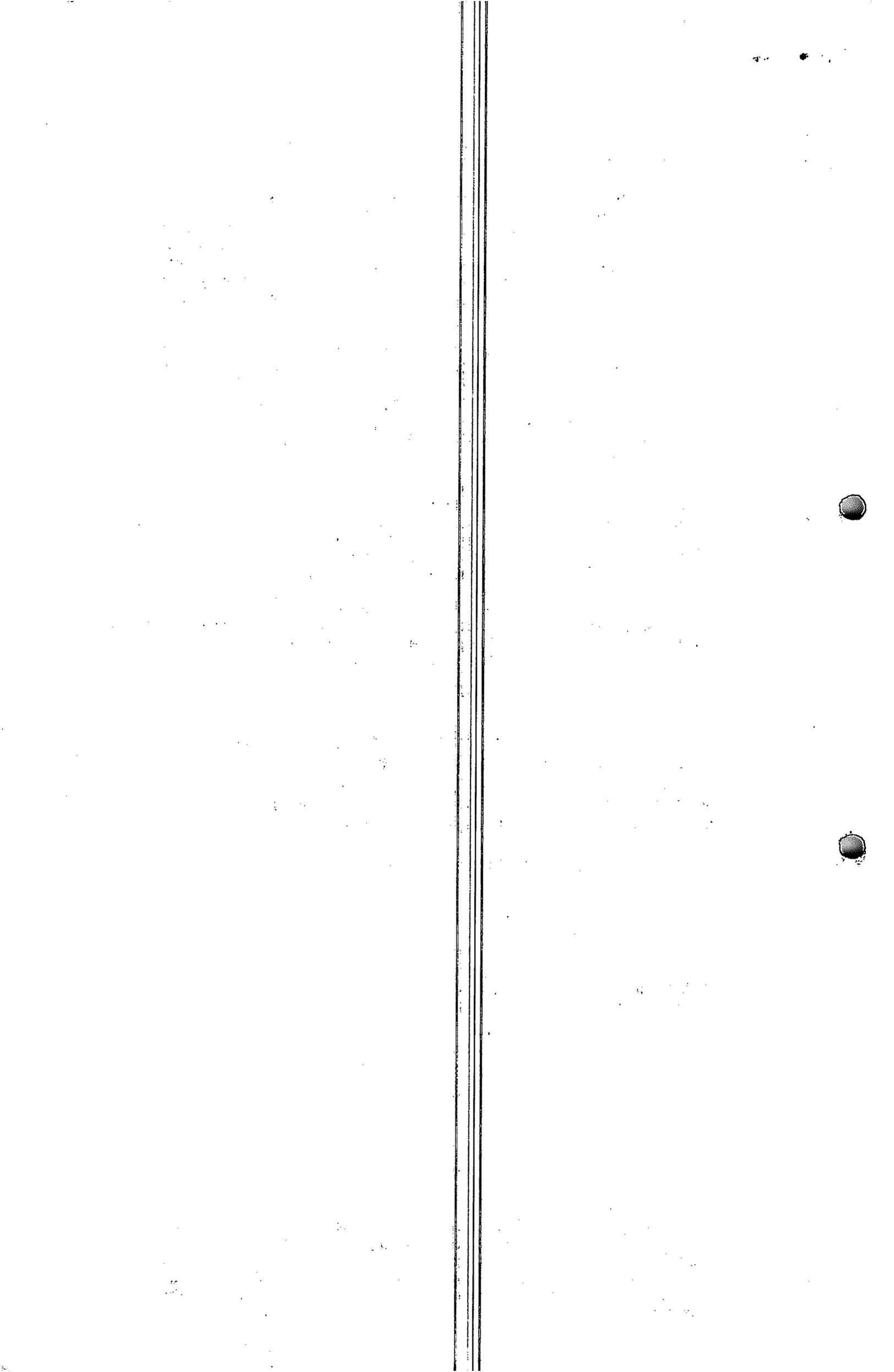


**GIOVANNI F. PARDO CORTINA**  
C.C. N° 72.183.682 de Barranquilla  
T.P. No. 86.065 del C.S. de la J.

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 13 de septiembre de 2012. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicación No. 11001-03-28-000-2012-00042-00. Actor: Johan Steed Ortiz Fernández. Demandado: Representantes de los egresados ante el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana.

81



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B

82

Barranquilla, septiembre 23 de 2015

Magistrado.  
**OSCAR WILCHES DONADO**

**EXPEDIENTE NO.:** 08-001-23-33-003-2015-00073-00W  
**MEDIO DE CONTROL:** SIMPLE NULIDAD  
**DEMANDANTE:** GENARO MAURICIO CELIA ADACHI  
**DEMANDADO:** ORDENANZA No. 00253 DE 2015  
**PROFERIDA POR LA ASAMBLEA DEL ATLANTICO**

Paso a su despacho el escrito presentado por el doctor Giovanni Pardo Cortina, apoderado del Departamento del Atlántico, por medio del cual interpone recurso de apelación contra el auto de 16 de septiembre de 2015.

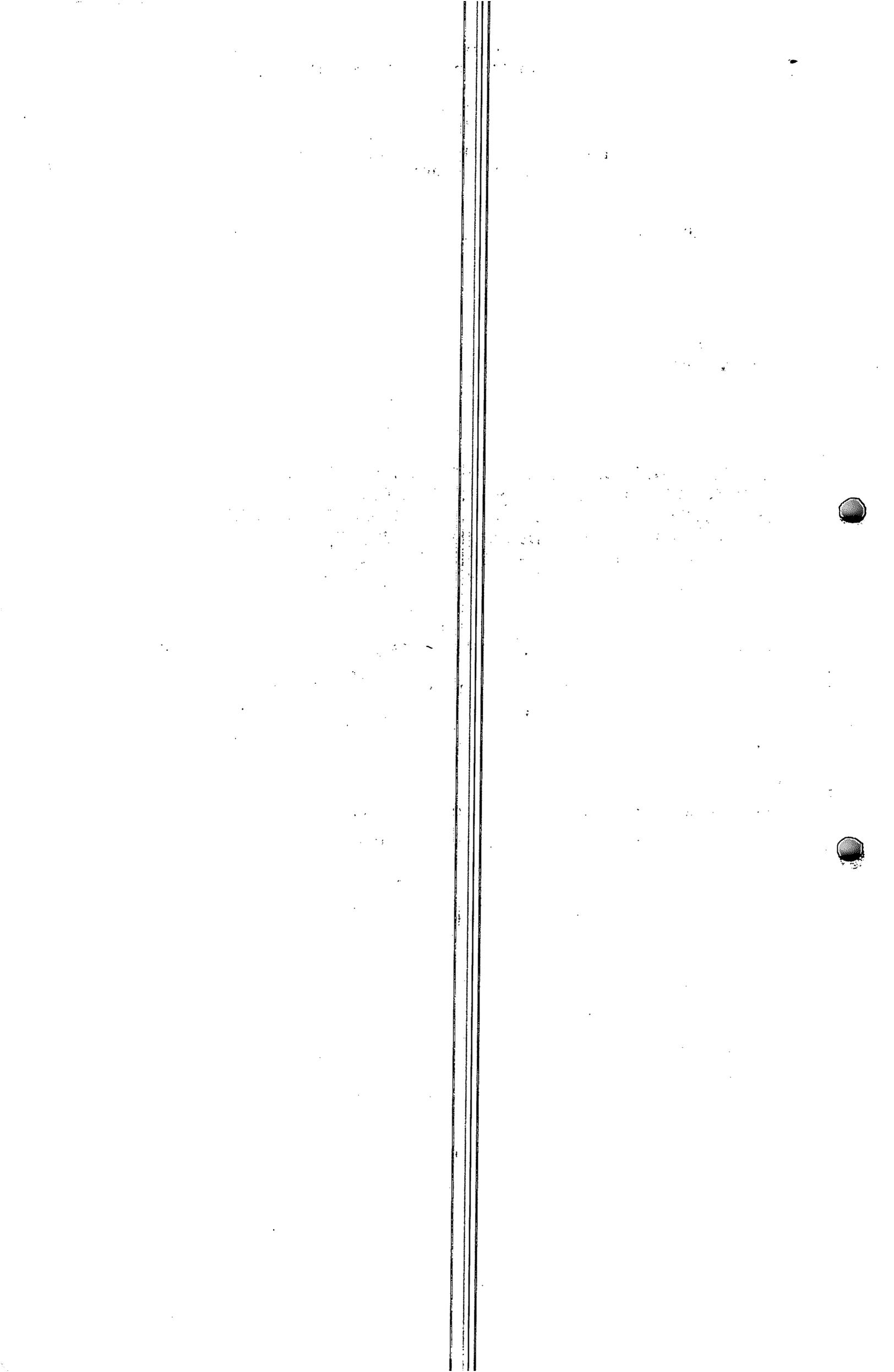
El expediente referenciado salió por Estado el día 17 de septiembre de 2015, resolviendo la solicitud de medida cautelar.

Lo anterior en ocho (8) folios.

*Lizy Lobo*

**LIZY LOBO**  
Escribiente

82



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



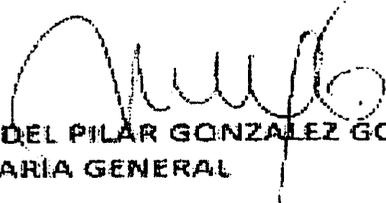
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B

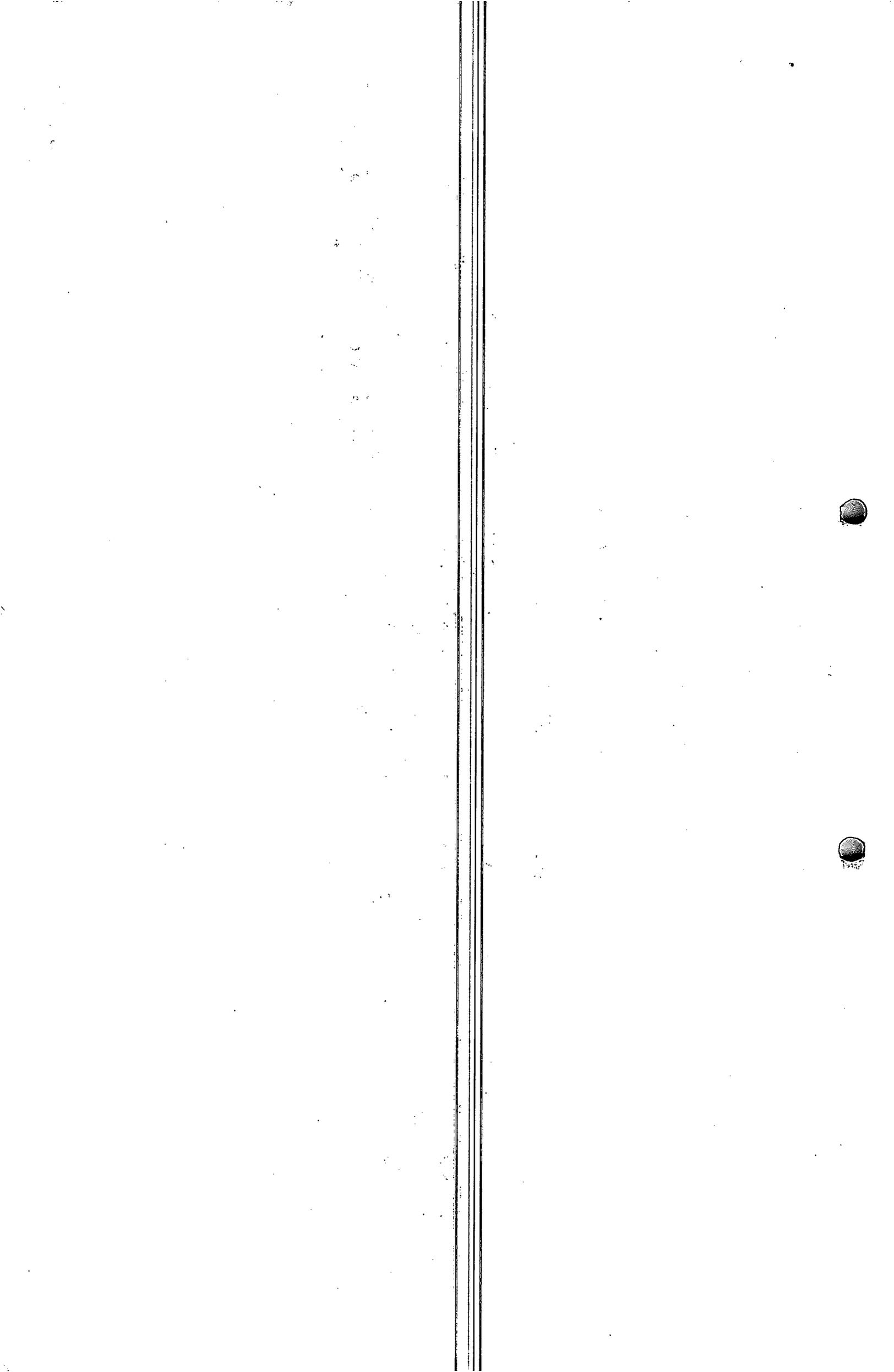
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: OSCAR WILCHES DONADO

**FIJACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN**

Desde las 8:00 a.m. del 30 de septiembre de 2015, hasta las 6:00 p.m. del 02 de octubre de 2015.

RADICADO	ACCIÓN	DEMANDANTE	DEMANDADO	TRASLADO EXCEPCIONES
003-2015-00073-00 W	NULIDAD	GENARO MAURICIO GELIA ADACHI	ORDENANZA No. 000253 DE 2015 DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO	SE CORRE TRASLADO A LAS PARTES DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO (FOLIOS 40- 52) CONTRA EL AUTO QUE DECRETA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

  
MARÍA DEL PILAR GONZALEZ GONZÁLEZ  
SECRETARÍA GENERAL



REPUBLICA DE COLOMBIA.  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B

Barranquilla, cinco (05) de octubre de dos mil quince (2015)

Magistrado Sustanciador: OSCAR WILCHES DONADO

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-003-2015-00073-00-W  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD

DEMANDANTE: GENARO MAURICIO CELIA ADACHI  
DEMANDADO: ORDENANZA No. 000253 DE 2015 - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DEL ATLÁNTICO

Para ante el Honorable Consejo de Estado, concédese el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado judicial del demandante, en contra del proveído proferido por este Despacho el día 16 de septiembre de 2015, a través del cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de la Ordenanza No. 000253 de 2015.

En consecuencia, ordénase remitir el expediente de la referencia al Honorable Consejo de Estado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
OSCAR WILCHES DONADO  
MAGISTRADO

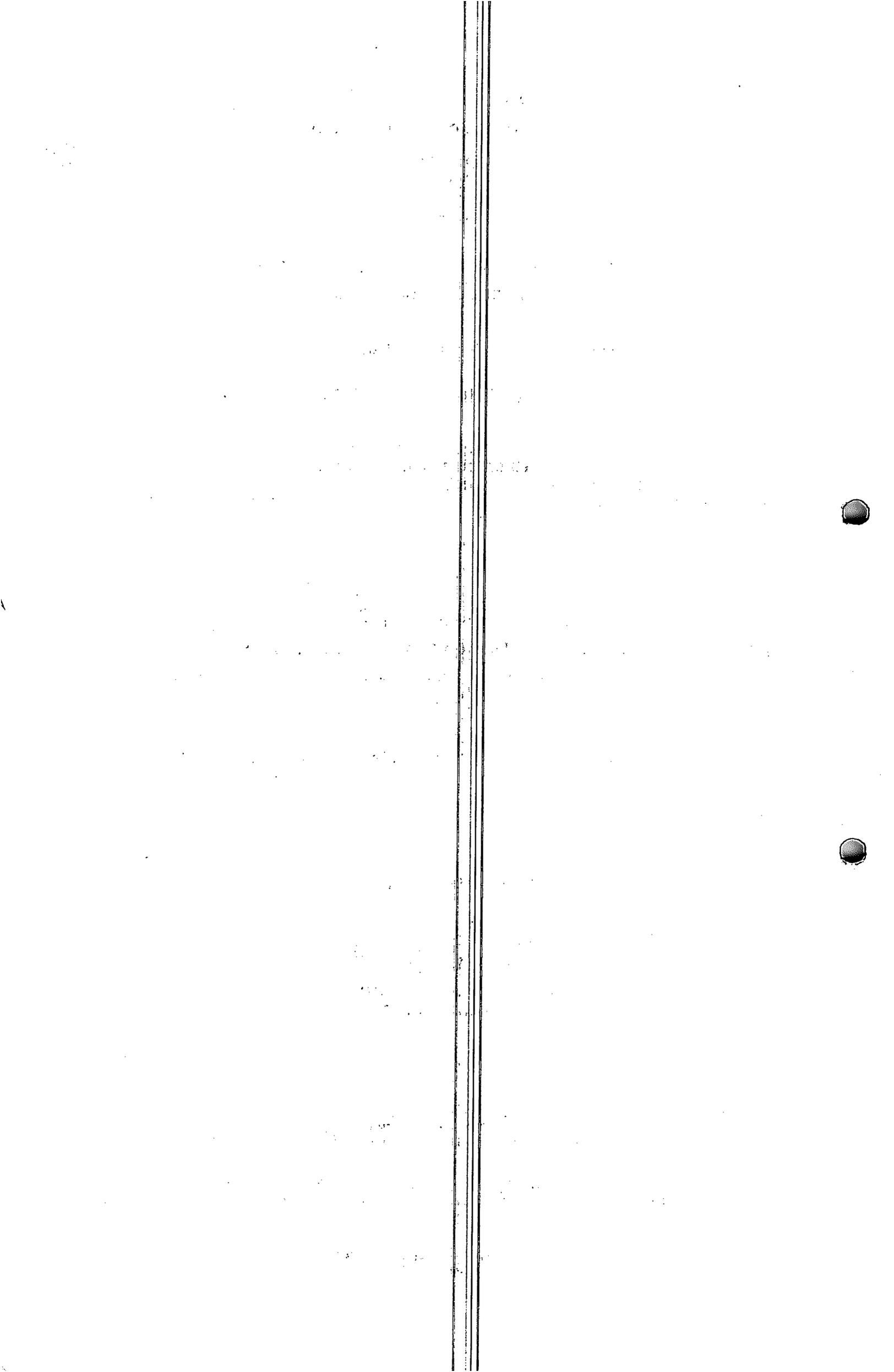
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO

Por anotación en ESTADO No. 42 notifico a las partes la presente providencia, hoy 06-10-15, a las ocho de la mañana (8:00 A.M.)

MARÍA DEL PILAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIA GENERAL

214  
84

84



**Tribunal Administrativo 03 Atlantico - Barranquilla**

**De:** Tribunal Administrativo 03 Atlantico - Barranquilla  
**Enviado el:** jueves, 17 de septiembre de 2015 8:07 p. m.  
**Para:** 'genarocelia@gmail.com'; 'notificacionesjudiciales@atlantico.gov.co'; 'governador@atlantico.gov.co'; 'procjudadm15@procuraduria.gov.co'; 'diputadosdelatlantico@yahoo.es'  
**Asunto:** RV: Notificación del AUTO ADMISORIO DEL RECURSO DE APELACIÓN - 003- 2015- 00073-00-W,  
**Datos adjuntos:** 003-2015-00073-00 SN Genaro Celia vs Ordenanza 00253-15 Asamblea - NIEGA SUSPENSIÓN.pdf

85

\_\_\_\_\_ Ref.: Expedientes No  
**Radicado:** 08001-3333-003- 2015- 00073-01-W,  
**Medio de control:** SN  
**Demandante:** GENARO CELIA ADACHI  
**Demandado:** ORDENANZA Nº 000253 DE 2015 DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL – DPTO ATLÁNTICO

Cordial saludo,

Por la presente me dirijo a ud. con el fin de NOTIFICARLO personalmente del AUTO QUE NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL proferido dentro del proceso de la referencia, de fecha 16/09/2015, esto de conformidad con lo establecido en el Art. 199 de la Ley 1437 de 2011; modificado por el Art. 612 del Código General de Proceso.

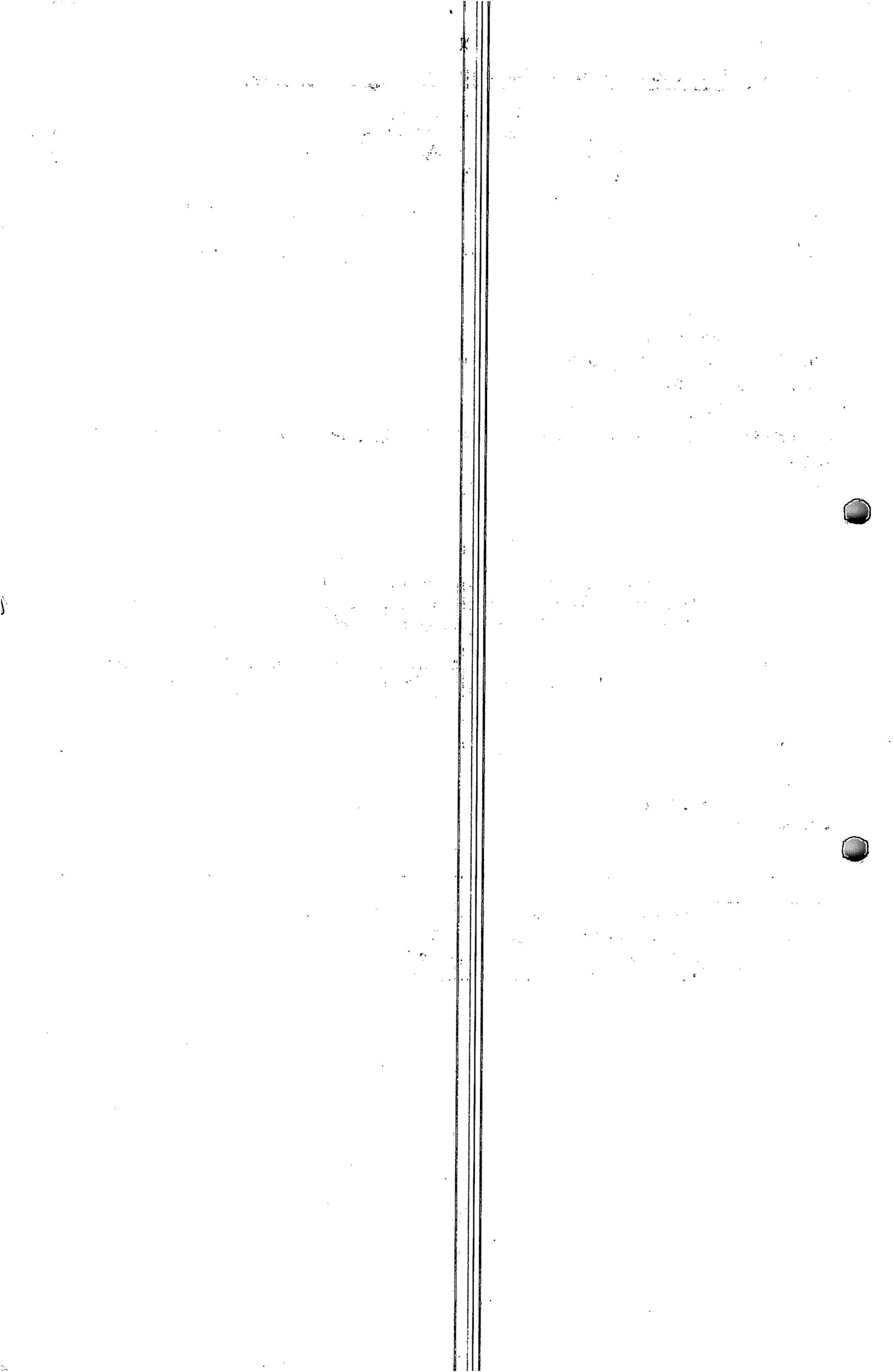
Adjunto se envía el auto admisorio admisorio del recurso de apelación, en archivo formato PDF. En la secretaría de ésta corporación reposan las copias de los traslados respectivos a su disposición.

Atentamente,

**María del Pilar González González**  
Secretaria

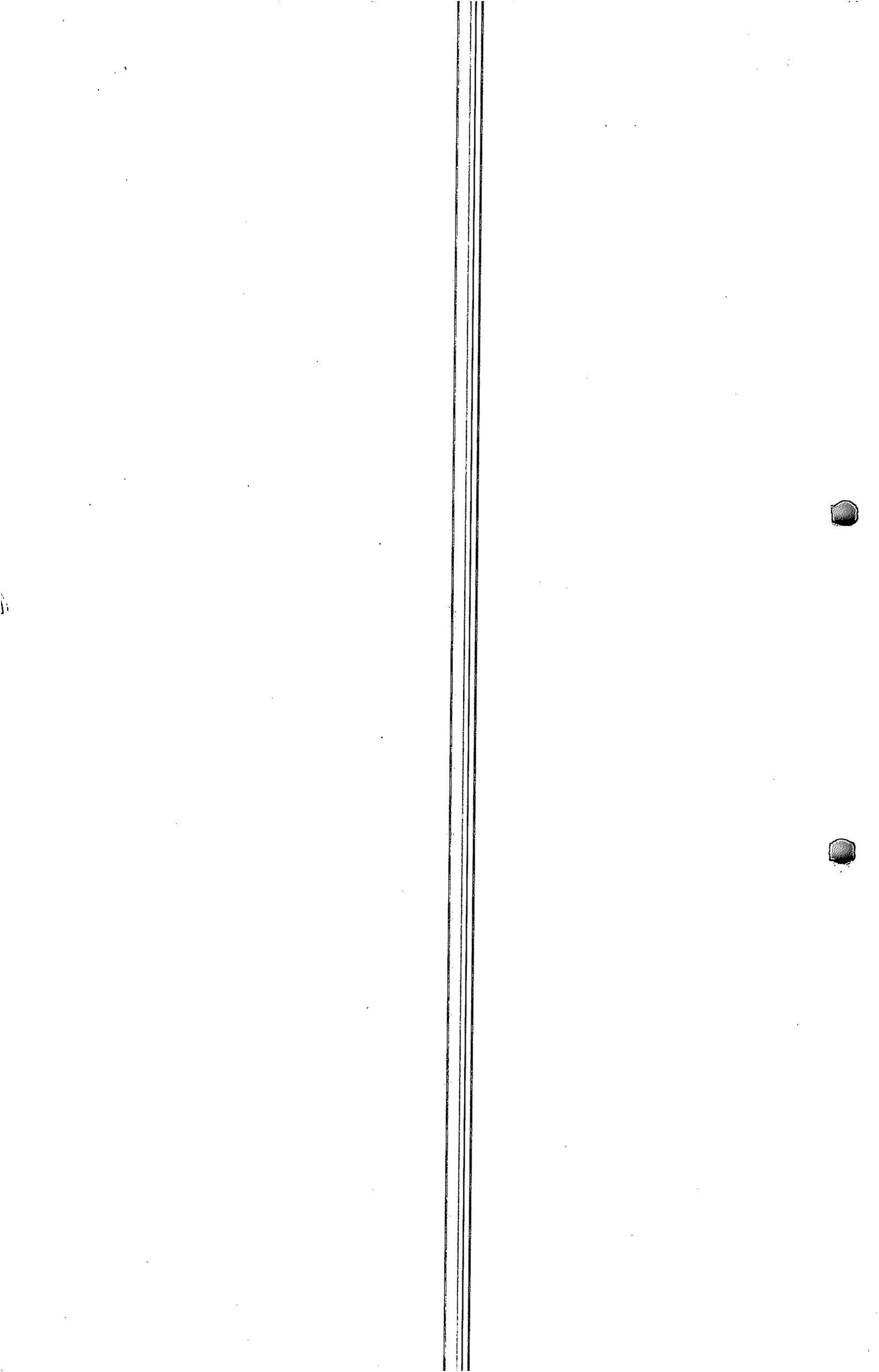
AVISO IMPORTANTE: Esta dirección de correo electrónico [admin03taatl@notificacionesrj.gov.co](mailto:admin03taatl@notificacionesrj.gov.co) es de uso único y exclusivo de envío de notificaciones, todo mensaje que se reciba no será leído y automáticamente se eliminara de nuestros servidores, apreciado usuario si tiene alguna solicitud por favor comuníquese a la siguiente línea telefónica: 3400544 o envíenos un correo electrónico a la siguiente dirección: [des03taatl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des03taatl@cendoj.ramajudicial.gov.co).

85



Consejo Superior  
de la Industria





**Tribunal Administrativo 03 Atlantico - Barranquilla**

De: Microsoft Outlook  
Para: procjudadm15@procuraduria.gov.co  
Enviado el: jueves, 17 de septiembre de 2015 8:08 p. m.  
Asunto: Retransmitido: RV: Notificación del AUTO ADMISORIO DEL RECURSO DE APELACIÓN - 003- 2015- 00073-00-W,

216  
87

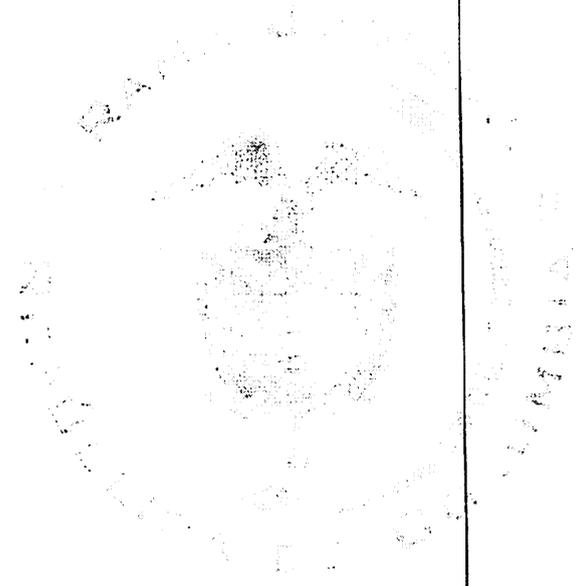
Se completó la entrega a estos destinatarios o grupos, pero el servidor de destino no envió información de notificación de entrega:

[procjudadm15@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm15@procuraduria.gov.co) (procjudadm15@procuraduria.gov.co)

Asunto: RV: Notificación del AUTO ADMISORIO DEL RECURSO DE APELACIÓN - 003- 2015- 00073-00-W,



RV: Notificación  
de AUTO ADMI...



*Consejo Superior  
de la Judicatura*

87

