



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-23-33-000-2018-00047-00
DEMANDANTE:	AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P.
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a resolver la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

1.1 Petición cautelar¹:

AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P., por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad de la Resolución N° 40440 de 28 de julio de 2016, a través de la cual, el MUNICIPIO DE SINCELEJO – SECRETARÍA DE HACIENDA – OFICINA DE IMPUESTOS -, le profirió liquidación de aforo por concepto de Estampillas Pro – Cultura y Pro – Bienestar del Adulto Mayor, en suma de \$1.060.772.816,25. También pide la nulidad de la Resolución N° 02170 de 1° de agosto de 2017, que confirmó la decisión en mención.

Con ocasión de dicha demanda, insta la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos aludidos.

¹ Fls. 13 – 14, cuaderno principal.

La solicitud está fundamentada en los siguientes términos:

“Ante la evidente ilegalidad de la Resolución 40440 de 2016 y su confirmación la Resolución 2170 de 2017, solicito muy respetuosamente, se ordene una medida cautelar consistente en la suspensión provisional de estos actos, dado que viola de bulto los artículos 88 y 97 del CPACA, el 29 de la Constitución Política, al desconocer en su proveído la categoría de convenio administrativo y aplicar el aforo con base en un contrato de obra que a la luz de la legislación y al principio de legalidad, no existe entre ADESA y el municipio de Sincelejo.

Además, llamo la atención del H. Tribunal, para que de manera oficiosa inaplique el decreto 514 de 2011, a este caso, dado que el mismo por excepción de ilegalidad, fue expedido como compilatorio de los acuerdos 041 y 066 sin contar el alcalde de turno, con las facultades dado que el acuerdo 066 de 2010, otorgó 3 meses y esa facultad venció en el mes de marzo de 2011 y el decreto fue expedido en el mes de agosto de 2011. En ese orden y por ser de la parte motiva de la Resolución 40440 de 2016, solicito se inaplique para este caso, habida cuenta que con solo su cotejo, su señoría podrá observar que dicho decreto compilatorio del estatuto tributario era ilegal en ese momento. Y en tanto a la Resolución 2170 de 2016, le asiste en su motivación la aplicación del decreto 173 de 2016, el cual no estaba vigente a la ocurrencia de los hechos, por lo tanto tampoco debe ser aplicado, en virtud de la irretroactividad en materia tributaria de los actos administrativos. Por estas consideraciones pido se ordene la medida cautelar”.

1.2 Traslado a la entidad accionada:

En esta etapa procesal, la entidad demandada no emitió pronunciamiento.

II. CONSIDERACIONES

El problema jurídico que se desatará en este proveído, consiste en establecer si procede o no la solicitud de la medida cautelar presentada por la parte actora. Para el efecto, se tendrá en cuenta el siguiente hilo temático: (i) Generalidades de las medidas cautelares en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; (ii) Noción de los convenios interadministrativos, y (iii) caso concreto.

2.1.- Generalidades de las medidas cautelares en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), regula las medidas cautelares en los artículos 229 a 241. El artículo 229, le da una amplia facultad al Juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias, para proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

En esa misma disposición se indica, que las medidas cautelares proceden: (i) en cualquier momento, (ii) a petición de parte -debidamente sustentada- y (iii) en todos los procesos declarativos, promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Solo se le permite al Juez de oficio, decretar medidas cautelares en procesos de tutela o en aquellos, que busquen la defensa de los derechos e intereses colectivos.

El artículo 230 mencionado, clasifica las medidas cautelares en preventivas (numeral 4º), conservativas (numeral primero primera parte), anticipativas o de suspensión (numerales 1º segunda parte, 2 y 3). Los artículos 231 a 233, a su vez, determinan los requisitos, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares, normas aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las enunciadas en el artículo 230.

Como requisitos para que proceda una medida cautelar, se resaltan los siguientes (art. 231):

- Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
- Que el demandante haya demostrado, aunque sea sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
- Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de

ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

- Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

- a) Que al no otorgarse la medida, se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar, que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

La norma en su parte inicial (art. 231) señala, que cuando se pide la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado. Cuando además, se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe probarse la existencia de los mismos.

El artículo 232 le impone al solicitante de la medida cautelar, que preste una caución para garantizar los perjuicios, que se puedan producir con la medida cautelar.

No se requiere caución cuando:

- (i) se solicita suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo;
- (ii) se trate de procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos;
- (iii) sean procesos de tutela y
- (iv) la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública.

2.2. Noción de los convenios interadministrativos.

El convenio interadministrativo fue consagrado en el Artículo 95 de la Ley 489 de 1998, como un negocio jurídico bilateral en virtud del cual, la administración se vincula con otra entidad en el marco de la función

administrativa, para que mediante instrumentos de cooperación se cumpla con los fines del Estado. Tal norma reza:

“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.”

Con relación a la naturaleza de los contratos interadministrativos, el Honorable Consejo de Estado ha enfatizado:

*“los denominados “convenios interadministrativos” no constituyen en nuestro ordenamiento jurídico una categoría jurídica autónoma e independiente del contrato estatal, sino que, por el contrario, **se trata de un tipo o clase de contrato estatal, que tiene la particularidad de celebrarse entre entidades públicas, pero que, al igual que los contratos suscritos entre entidades estatales y particulares, genera obligaciones (usualmente para las dos partes) que pueden ser exigidas judicialmente y cuyo incumplimiento compromete la responsabilidad patrimonial de la parte incumplida.***

*La existencia de este tipo de contratos estatales **se justifica fundamentalmente por el principio constitucional y legal de coordinación y colaboración entre las ramas, entidades, órganos y organismos del Estado para el cumplimiento de sus fines.** Por tal razón y por la consideración de que las dos partes en estos actos jurídicos se presumen en condiciones de igualdad, la ley otorga a tales contratos un tratamiento especial en determinados aspectos, como el proceso de selección, la no obligatoriedad de garantías etc.”²*

² Sala de Consulta y Servicio Civil, 10 de mayo de 2016, Rad. N° 2015-00166-00(2271), C. P.: Dr. Álvaro Namén Vargas.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 1474 de 2011, establece las modalidades de selección de contratistas: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa. En lo atinente a la modalidad de selección de contratación directa, la ley señala que procederá, entre otros casos, en los “contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.”

La normativa en mención, advierte que dentro de la celebración interadministrativa, bajo esta modalidad contractual, se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada...”

La norma aludida, fue reglamentada por el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto N° 1082 de 2015, el cual reitera:

“Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales”.

2.3.- Caso concreto.

En el *sub examine*, se solicita la suspensión provisional de la Resolución 40440 de 28 de julio de 2016, a través de la cual, el MUNICIPIO DE SINCELEJO – SECRETARÍA DE HACIENDA – OFICINA DE IMPUESTOS -, profirió liquidación de aforo en contra de **AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P**, por concepto de los tributos Estampillas Pro – Cultura y Pro – Bienestar del Adulto Mayor, en suma de \$1.060.772.816,25. Así como también, la suspensión de la Resolución N° 02170 de 1° de agosto de 2017, que confirmó la decisión en mención.

La Sala, se permite transcribir apartes de la liquidación³:

“RESOLUCIÓN DE LIQUIDACIÓN N° 40440 DE FECHA JUL/28/2016.

(...)

RESUELVE:

PRIMERO: Que el contribuyente AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P,... ha incumplido con la obligación sustancial de pagar las ESTAMPILLAS PRO-CULTURA Y PRO-BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR, de que trata la presente resolución.

SEGUNDO: En consecuencia se práctica la presente liquidación oficial del impuesto, ante ausencia de prueba de cumplimiento de la obligación tributaria a cargo de AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P., en su calidad de contribuyente o responsable de las ESTAMPILLAS PRO-CULTURA Y PRO-BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR, por la suscripción de los convenios 004 de 2013, 005 de 2013 y 006 de 2013, procede este despacho a liquidar las Estampillas señaladas por la vigencia 2013, por la suma de: MIL SESENTA MILLONES, SETECIENTOS SETENTA Y DOS MIL, OCHOCIENTOS DECISEIS PESOS, CON VEINTICINCO CENTAVOS, (\$1.060.772.816,25).

Pro- Cultura, convenios 004 de 2013, 005 de 2013 y 006 de 2013..... \$ 265.193.204.06.

Pro-Bienestar del Anciano, convenios 004 de 2013, 005 de 2013 y 006 de 2013.....\$795.579.612.19.

Total..... \$1.060.772.816,25.”

³ Fls. 525 – 528.

Para determinar si en este momento procesal se encuentra acreditado, tal y como lo plantea la parte demandante, que **AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P.**, no se encuentra en la obligación legal de pagar suma de dinero alguna, es necesario, no solo analizar la normatividad atinente a los elementos estructurales de los tributos aludidos, sino, además, valorar las pruebas aportadas.

Pues bien, el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 666 de 2001, creó el tributo "**Estampilla Procultura**", en los siguientes términos:

"Autorízase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que ordenen la emisión de una estampilla "Procultura" cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura."

El Concejo Municipal de Sincelejo, en los Acuerdos 0041 de 2008 y 066 de 2016, compilado en el Decreto Municipal N° 514 de 2011, estableció los elementos constitutivos del tributo "*Estampilla Procultura*" así (Art. 203):

1. Sujeto Activo: El Municipio es el sujeto activo de esta contribución, quien estará facultado para cobrarla cada vez que se realice el hecho generador.

2. Sujeto Pasivo: Son sujetos pasivos, todas las personas naturales y jurídicas contratistas, que suscriban contratos con el Municipio y con sus entidades descentralizadas.

3. Causación: Se causa en el momento de la legalización del respectivo contrato y su pago, se efectuara en las entidades financieras autorizadas para ello.

4. Base gravable: La base gravable, está constituida por el valor del contrato y de los correspondientes actos administrativos.

5. Tarifa: Para los contratos y actos administrativos sujetos a la estampilla Pro-Cultura de Sincelejo, la tarifa es del uno por ciento (1%).

Con relación al tributo "**Estampilla Pro-Bienestar del Adulto Mayor**" (antes Pro-Bienestar del Anciano), el artículo 1º de la Ley 687 de 2001, modificado por la Ley 1276 de 2009, dispuso:

"Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

PARÁGRAFO: el recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del sisbén que se atiendan en los centros vida y en los centros de bienestar del anciano en los entes Distritales o Municipales."

El Concejo Municipal de Sincelejo, en los Acuerdos 0041 de 2008 y 066 de 2016, compilado en el Decreto Municipal N° 514 de 2011, determinó los elementos constitutivos del tributo "Pro-Bienestar del Adulto Mayor" así (Art. 187-194):

1. Documentos sujetos a la estampilla: Estarán sujetos al pago de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor, los contratos y sus adiciones suscritos por el Municipio de Sincelejo y/o entes descentralizados.

2. Sujeto Activo: El Municipio es el sujeto activo de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor, que se cause en su jurisdicción territorial y en él radican las potestades tributarias de administración, control, recaudo, fiscalización, liquidación, discusión, devolución y cobro.

3. Sujeto Pasivo: Son sujetos pasivos de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor, las personas naturales o jurídicas y sus asimiladas, que suscriban contratos con el Municipio de Sincelejo y con sus entes descentralizados.

4. Base gravable: Constituye base gravable de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor, el monto de los contratos y sus adiciones, excluyendo el IVA.

5. Tarifa: La tarifa de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor, es del tres por ciento (3%) aplicado a la base gravable.

6. Causación: Se causa en el momento de la legalización del respectivo contrato.

El mismo estatuto local, estableció que se exceptúan del pago de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor (art. 193 del Decreto Municipal 514 de 2011⁴):

- Los convenios interadministrativos que suscriban el Municipio de Sincelejo y sus entidades descentralizadas.
- Los contratos de prestación de servicios y suministro inferiores a 41.95 UVT.
- Los contratos de prestación de servicios de salud a través del régimen subsidiado.

⁴ Textualmente el Art. 193 del Decreto Municipal 514 de 2011: "**EXENCIONES.** Se exceptúan del pago de la estampilla para el bienestar del adulto mayor:

1. Los convenios interadministrativos que suscriban el municipio de Sincelejo y sus entidades descentralizadas..."

Ahora bien, como pruebas que reposan en el expediente, la Sala destaca las siguientes piezas documentales:

-. Certificado de existencia y representación legal de AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P ⁵.

-. Convenio interadministrativo de apoyo financiero y asistencia técnica N° 004-2013, suscrito entre el MUNICIPIO DE SINCELEJO y AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P, el día 27 de junio de 2013.⁶

-. Convenio interadministrativo de apoyo financiero y asistencia técnica N° 005-2013, suscrito entre el MUNICIPIO DE SINCELEJO y AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P, el día 27 de junio de 2013⁷.

-. Convenio interadministrativo de apoyo financiero y asistencia técnica N° 006-2013, suscrito entre el MUNICIPIO DE SINCELEJO y AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P, el día 27 de diciembre de 2013⁸.

-. Copia de Otrosí Nos. 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 al Convenio interadministrativo de apoyo financiero y asistencia técnica N° 004-2013, suscrito entre el MUNICIPIO DE SINCELEJO y AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P.⁹

-. Copia de estudio de conveniencia y oportunidad, para la realización de los convenios Interadministrativos¹⁰.

-. Copia del Acuerdo N° 066 del 30 de diciembre de 2016, *"Por medio del cual, se modifica el Acuerdo N° 041 del 23 de diciembre de 2018 – Estatuto Tributario del Municipio de Sincelejo -."*¹¹

⁵ Fls. 17 - 22 cuaderno principal.

⁶ Fls. 23 – 36, cuaderno principal.

⁷ Fls. 49 – 60, cuaderno principal.

⁸ Fls. 82 – 96, cuaderno principal.

⁹ Fls. 37 – 48, 75 – 81, 97cuaderno principal.

¹⁰ Fls. 67 – 69, 98 - 118cuaderno principal.

¹¹ Fls. 126 – 409, cuaderno principal.

De conformidad con el marco jurídico referente a los elementos estructurales de los tributos Estampillas Pro – Cultura y Pro – Bienestar del Adulto Mayor y examinado cada uno de los documentos relacionados, la Sala advierte que prospera la suspensión de los efectos de los actos acusados, pero de forma parcial, por las siguientes razones:

a. La Sociedad **AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P.**, no está obligada a pagar el tributo estampa Pro Bienestar del Adulto Mayor, en el Municipio de Sincelejo, dentro de los periodos liquidados, porque, sin perjuicio de que los convenios interadministrativos sean considerados como forma de contrato estatal, lo cierto es que dichos contratos se encuentran **exceptuados** en el pago de la Estampa Pro - Bienestar del Adulto Mayor, sin que la norma excepcionante se constate por fuera del ordenamiento jurídico.

En efecto, los contratos celebrados entre las partes aquí involucradas, constituyen verdaderos convenios interadministrativos (exentos de la obligación tributaria), así se desprende de los estudios de conveniencias para contratar, la modalidad de selección y las obligaciones estipuladas:

-. Estudio de conveniencia y oportunidad para la realización del Convenio Interadministrativo:

“El presente proceso se adelantará vía convenio interadministrativo de Apoyo Financiero y Asistencia Técnica, dadas las siguientes consideraciones:

(...)

G) Que para los efectos de coordinación, colaboración y cooperación atrás citados, en concordancia con lo señalado en el artículo 40 de la ley 80 de 1993, las entidades pueden celebrar los acuerdos que peritan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales, permitiendo de esta forma de promover la capacidad de gestión y administración de los servidores públicos. **H) Que de conformidad con el artículo 2 Numeral de la Ley 1150 de 16 de julio de 2007, la modalidad de contratación directa procede tratándose de convenios interadministrativos**, siempre que las obligaciones derivadas del

mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.”

-. Convenio interadministrativo de apoyo financiero y asistencia técnica N° 004-2013, suscrito entre el MUNICIPIO DE SINCELEJO y AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P, el día 27 de junio de 2013:

“... hemos acordado celebrar el presente Convenio Interadministrativo de Apoyo Financiero y Asistencia Técnica, el cual se rige por las siguientes cláusulas: PRIMERA. -OBJETO: El objeto del presente convenio es la Cooperación entre EL MUNICIPIO Y ADESA S.A E.S.P, para apoyar financiera y técnicamente la ejecución del proyecto “CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO II DE LA LÍNEA DE ADUCCIÓN DEL CAMPO DE POZOS SAN JORGE DESDE EL K9 + 100 HASTA EL K12+800 PARA EL MUNICIPIO DE SINCELEJO CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO II DE LA LINEA DE ADUCCIÓN DEL CAMPO DE POZOS SAN JORGE DESDE EL K+100 HASTA EL K 12+800 PARA MUNICIPIO DE SINCELEJO”. En cumplimiento del objeto del presente convenio, el MUNICIPIO se obliga a: 1). **Aportar la suma de CINCO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS 5.588.439.793,002. 2). Efectuar el seguimiento de los compromisos adquiridos para el cumplimiento de la ejecución del objeto del presente convenio. 3). **Trasladar los recurso al encargo fiduciario 3-1 512 Fidubogotá S.A, cuenta corriente No. 592-09036-9 del Banco de Bogotá de la cual se derivará subcuenta para el manejo exclusivo del proyecto...En cumplimiento del objeto presente convenio interadministrativo y sin perjuicio de las demás obligaciones que se desprendan del presente texto, ADESA ESP S.A se obliga a: 1) **Aportar como en efecto se entiende y se acepta aportado la suma de \$218.880.832 por concepto de pre inversión estudios y diseños...** Así mismo ADESA S.A E.S.P adelantará la gerencia integral de las obras a que hace referencia la Cláusula Cuarta del presente convenio, debiendo para el efecto adelantar los proceso de selección y contratación de obras e interventoría necesarios para la ejecución del proyecto,...**”**

-. Convenio interadministrativo de apoyo financiero y asistencia técnica N° 005-2013, suscrito entre el MUNICIPIO DE SINCELEJO y AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P, el día 27 de junio de 2013:

“... hemos acordado celebrar el presente Convenio Interadministrativo de Apoyo Financiero y Asistencia Técnica, el cual se rige por las siguientes cláusulas: PRIMERA. -OBJETO: El

objeto del presente convenio es la Cooperación entre EL MUNICIPIO Y ADESA S.A E.S.P, para apoyar financiera y técnicamente la ejecución del proyecto “SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE LA RED MATRIZ EN PEAD PARA LAS COMUNAS 8 Y 9 FASE I, MUNICIPIO DE SINCELEJO”. En cumplimiento del objeto del presente convenio, el MUNICIPIO se obliga a: 1). **Aportar la suma de MIL QUINIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS TRAITA Y UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$1.566.431.633.30).** 2). Efectuar el seguimiento de los compromisos adquiridos para el cumplimiento de la ejecución del objeto del presente convenio. 3). **Trasladar los recurso al encargo fiduciario 3-1 512 Fidubogotá S.A, cuenta corriente No. 592-09036-9 del Banco de Bogotá de la cual se derivará subcuenta para el manejo exclusivo del proyecto...**En cumplimiento del objeto presente convenio interadministrativo y sin perjuicio de las demás obligaciones que se desprendan del presente texto, ADESA ESP S.A se obliga a: 1) **Aportar como en efecto se entiende y se acepta aportado la suma de SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$63.935.971.00) por concepto de pre inversión estudios y diseños...** Así mismo ADESA S.A E.S.P adelantará la gerencia integral de las obras a que hace referencia la Cláusula Cuarta del presente convenio, debiendo para el efecto adelantar los proceso de selección y contratación de obras e interventoría necesarios para la ejecución del proyecto,...

-. Convenio de cooperación para el apoyo financiero y asistencia técnica N° 006-2013, suscrito entre el MUNICIPIO DE SINCELEJO y AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P, el día 27 de diciembre de 2013:

“... hemos acordado celebrar el presente Convenio de cooperación de Apoyo Financiero y Asistencia Técnica, el cual se rige por las siguientes cláusulas: PRIMERA. -OBJETO: El objeto del presente convenio es la Cooperación entre EL MUNICIPIO Y ADESA S.A E.S.P, para apoyar financiera y técnicamente la ejecución del proyecto “CONSTRUCCIÓN DEL TANQUE DE ALMACENAMIENTO DE 2000Mª REBOMBEO EN EL MUNICIPIO DE SINCELEJO, SUCRE” y “CONSTRUCCIÓN DEL TANQUE DEL ALMACENAMIENTO 8000Mª. LA POLLITA II EN EL MUNICIPIO DE SINCELEJO”. En cumplimiento del objeto del presente convenio, el MUNICIPIO se obliga a: 1). **Aportar la suma de DIECINUEVE MIL MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$19.364.448.987).** 2). Efectuar el seguimiento de los compromisos adquiridos para el cumplimiento de la ejecución del objeto del presente convenio. 3). **Trasladar previo al inicio del**

proceso de apertura de selección del ejecutor del proyecto los recursos al encargo fiduciario 3-1 512 Fidubogotá S.A, cuenta corriente No. 592-09036-9 del Banco de Bogotá de la cual se derivará subcuenta para el manejo exclusivo del proyecto... En cumplimiento del objeto presente convenio interadministrativo y sin perjuicio de las demás obligaciones que se desprendan del presente texto, ADESA ESP S.A se obliga a: 1) **Aportar como en efecto se entiende y se acepta aportado la suma de NOVECIENTOS ONCE MILLONES QUINCE MIL DOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$911.015.299.60) por concepto de pre inversión estudios y diseños...** Así mismo ADESA S.A E.S.P adelantará la gerencia integral de las obras a que hace referencia la Cláusula Cuarta del presente convenio, debiendo para el efecto adelantar los proceso de selección y contratación de obras e interventoría necesarios para la ejecución del proyecto,..."

Como se puede deducir del análisis de los convenios interadministrativos y en particular, de las cláusulas citadas, estos negocios jurídicos están estructurados, en general, de la siguiente manera:

i. El Municipio de Sincelejo presenta a **AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P.**, un proyecto para el desarrollo (construcción, adecuación y mejoramiento) de una determinada infraestructura, para satisfacer las necesidades de agua potable en el Municipio de Sincelejo.

ii. **AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P.**, asume principalmente dos clases de obligaciones frente al municipio: **a-** De dar una suma de dinero, por el valor, en la forma y en los plazos acordados, lo cual corresponde propiamente a la cofinanciación, y **b-** de hacer, que se refiere principalmente a la gerencia integral de la obra, esto es, supervisión técnica, administrativa, jurídica y financiera en sus etapas de contratación y ejecución.

iii. Por su parte, al MUNICIPIO DE SINCELEJO, le corresponde trasladar la otra cantidad de suma de dinero, para la cofinanciación del proyecto.

iv. La persona ejecutora del desarrollo de la infraestructura, es una persona distinta del MUNICIPIO DE SINCELEJO y **AGUAS DE LA SABANA S.A. E.S.P.**, quien, además, es contratada a través de otra modalidad de selección.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera en este momento procesal, que los convenios interadministrativos están excluidos del pago del tributo Estampilla Pro - Bienestar del Adulto Mayor en virtud del acuerdo que lo establece, por lo que no genera la obligación de pagarlo, tal y como lo señala el Decreto Municipal 514 de 2011, a través del cual se compiló los Acuerdos 0041 de 2008 y 0066 de 2010, proferido por el Concejo Municipal de Sincelejo – Sucre, norma que fuera estudiada y transcrita anteriormente.

b. No ocurre lo mismo con el Tributo Estampilla Pro Cultura, toda vez que, en el expediente se probó que **AGUAS DE LA SABANA S.A E.S.P.**, es una persona jurídica, quien además, celebró varios contratos con el MUNICIPIO DE SINCELEJO, sin demostrarse que esté en alguna modalidad de exención en el pago de tal tributo, tema que si se asume desde el punto de vista de la esencia o naturaleza del contrato celebrado entre las partes o desde la misma norma (vigencia y validez), solo podría considerarse en sentencia, dado el estudio sistemático y probatorio que esto exigiría.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la demanda está suficientemente fundamentada en derecho y a fin de evitar un perjuicio irremediable, en el entendido, de que el pago de la suma de dinero por concepto de la obligación tributaria impuesta a la sociedad demandante (\$1.060.772.816.25), puede tener repercusiones en su patrimonio, la Sala considera procedente suspender los efectos de los actos acusados, pero, solamente con relación a la obligación tributaria Estampilla Pro - Bienestar del Adulto Mayor, conforme lo descrito.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRÉTESE LA SUSPENSIÓN PARCIAL Y PROVISIONAL, de los efectos de las Resoluciones 40440 de 28 de julio de 2016 y 02170 de 1º de agosto de 2017, con relación a la liquidación del tributo Estampilla Pro - Bienestar del Adulto Mayor, de conformidad con los parámetros fijados en esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, tómense las medidas a las que haya lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 00169/2018

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA