



**Rama Judicial del Poder Publico  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del  
Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
DESPACHO 003 - SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B**

Barranquilla, **15 NOV 2019**

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-000-2017-00899-00-W</b>
<b>Medio de control o Acción</b>	<b>Nulidad</b>
<b>Demandante</b>	<b>Frank David Matute Quevedo</b>
<b>Demandado</b>	<b>Departamento del Atlántico – Asamblea Departamental</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>Oscar Wilches Donado</b>

**ASUNTO**

Procede la Sala a pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los literales a.2), a.3) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 000253 de 2015, "Por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico".

**ANTECEDENTES**

En proveído de 23 de marzo de 2018 el Despacho decretó la suspensión provisional de los literales a.2), a.3) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015, modificado por el artículo 1 de la Ordenanza No. 331 de 2016, solicitada por la parte actora con la presentación de la demanda. Decisión contra la cual se interpuso recurso de apelación por parte del Departamento del Atlántico.

El 20 de abril de 2018 se concedió en efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto, siendo remitido al Consejo de Estado donde fue admitido el recurso mediante auto del 20 de junio de 2019. Encontrándose en trámite la apelación el apoderado del Departamento del Atlántico presentó memorial ante la secretaría de esta corporación proponiendo la nulidad del auto de 23 de marzo de 2018, por no haber sido suscrito por la Sala plural de decisión del Tribunal.

De manera concomitante, dado el efecto en que se concedió el recurso, en esta instancia judicial continuó el trámite del proceso sobre el cuaderno principal, donde el 09 de agosto de 2018 el apoderado judicial del Distrito de Barranquilla solicitó se aceptara la vinculación procesal del ente territorial; solicitud que fue aceptada mediante auto de 23 de noviembre de 2018.

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W

MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO

DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

El 12 de septiembre de 2019 el Honorable Consejo de Estado resolvió negar la solicitud de nulidad formulada por el Departamento del Atlántico, al tiempo que dejó sin efectos el auto de 23 de marzo de 2018, proferido por este Despacho mediante el cual se suspendió provisionalmente los literales a.2), a.3) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015, modificado por el artículo 1 de la Ordenanza No. 331 de 2016.

El Consejo de Estado consideró que para declarar la suspensión provisional de los actos acusados se requiere la aprobación de la Sala de decisión de los cuerpos colegiados; en consecuencia, ordenó devolver el expediente de la referencia a esta Corporación a fin de que se profiera nueva decisión por parte de la Sala plural.

### 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:

*"Los actos que aquí se demandan y que contienen los hechos generadores de las estampillas departamentales fueron reproducidos, desobedeciendo la prohibición contemplada en el artículo 86 del Decreto Ley No. 1222 de 1986<sup>1</sup> y artículos 9 literal 6 y 237 del CPACA<sup>2</sup>, con igual contenido al desarrollado en artículo 135 de la ordenanza No. 041 de 2002 y del Decreto Ordenanza No. 823 de 2003.*

*En el caso que nos ocupa, los sublitterales a.2), a.3) y a.4) del artículo 135 de la Ordenanza No. 041 de 2002 y del Decreto Ordenanza No. 823 de 2003, vigentes hasta el 29 de enero de 2015, cuando fue expedido el nuevo Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico, Ordenanza No. 253 de 2015, fueron objeto de demanda dentro del proceso que en la actualidad se tramita en ese Tribunal, radicado el 25 de agosto de 2014 con LA REFERENCIA 08-001-23-31-005-2014-00802-ch, en el cual también se incluyó para estudio de su legalidad, la normatividad pertinente de la Ordenanza No. 253 de 2015, ahora vigente. Dentro de este proceso se expide el Auto de 7 de septiembre de 2015 en el cual se decreta la medida cautelar de suspensión provisional de los sublitterales a.2), a.3) y a.4) del artículo 135 de la Ordenanza No. 041 de 2002 y Decreto Ordenanza No. 823 de 2003.*

*En el siguiente cuadro se aprecia comparativamente las normas suspendidas Ordenanza No. 041 de 2002 y Decreto Ordenanza No. 823 de 2003, las normas*

<sup>1</sup> Decreto Ley No. 1222 de 1986 **Artículo 86.** Las ordenanzas u otros actos de las Asambleas Departamentales anulados definitivamente por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en el concepto de ser contrarios a la Constitución o a las leyes, o lesivos de derechos civiles, no podrán ser reproducidos por aquellas corporaciones si conservan la esencia de las mismas disposiciones anuladas, a menos que una disposición legal, posterior a la sentencia, autorice expresamente a las Asambleas para ocuparse de tales asuntos.

<sup>2</sup> **CPACA ARTÍCULO 237. PROHIBICIÓN DE REPRODUCCIÓN DEL ACTO SUSPENDIDO O ANULADO.** Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*vigentes demandadas Ordenanza No. 253 de 2015, la modificación a través de la Ordenanza No. 331 de 2016 y el contenido del auto de suspensión del Tribunal Administrativo del Atlántico, que nos permite colegir sin mayor esfuerzo que se trata en esencia de la misma norma, precisando que no han desaparecido los fundamentos legales de la suspensión ordenada por este, en cuanto a que solo puede gravar y recibir los recursos del impuesto de estampillas cuando intervenga como contratante y dentro de su jurisdicción.*

...

*La primera reproducción sucedió con motivo de la expedición de la Ordenanza No. 276 de 12 de agosto de 2015 que en su artículo 10º, modificó los literales a.1) a.2) y a.5) del artículo 132 de la ordenanza 253 de 2015 demandada, excluyendo básicamente de su contenido la mención que ahí se hacía de las empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito o municipios tuvieran participación en su capital, acogiendo un pronunciamiento previo de suspensión provisional emitido por este Tribunal respecto de una norma de idéntico contenido, sin que se pueda alegar hoy en día que con posterioridad al auto que la ordenó hayan desaparecido los fundamentos legales de la suspensión.*

*La segunda modificación del literal a) del artículo 132 de la Ordenanza 253 de 2015 sucedió el 27 de mayo de 2016, cuando fue expedido la Ordenanza No. 306 de 2015, "Por medio de la cual se adopta y ordena la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo Científico y Tecnológico de Soledad Atlántico – ITSA- y se modifica el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico (Ordenanza No. 253 de 2015)"*

*Con estas modificaciones el literal a) (Contratos) del artículo 132 reseñado, consta ahora de cuatro (4) sublitterales: el a.1) referido a la contratación del Departamento, el a.2) a la contratación del Distrito de Barranquilla, el a.3) a la contratación del Área Metropolitana de Barranquilla y el a.4) a la contratación de los municipios del departamento del Atlántico, destacándose como cambio importante la extensión del gravamen de estampilla para la contratación del departamento (Literal a.1), el Distrito (Literal a.2) y el Área Metropolitana (Literal a.3.) con la nueva Estampilla Pro ITSA.*

*Y por último, la Ordenanza No. 331 de septiembre de 2016<sup>3</sup>, volvió a modificar en su integridad el tantas veces mencionado literal a) (contratos) del artículo 132 de la Ordenanza No. 253 de 2015 (Hechos generadores de estampilla), en esta oportunidad extendiéndose el gravamen a los convenios de asociación suscritos en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política, que a su vez fueron eliminados como contratos exceptuados en la modificación que se introdujo al artículo 146 de Estatuto Tributario Departamental.*

*Como se aprecia se han producido reiteradas reproducciones de normas que conservan la esencia de una que en la actualidad se encuentra suspendida, en clara*

<sup>3</sup> Trascrito en el cuadro comparativo

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W

MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO

DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 - DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*trasgresión de los preceptos legales contenidos en el artículo 86 del Decreto Ley No. 1222 de 1986 y de los artículos 9 literal 6 y 237 del CPACA, que establecen una prohibición expresa en ese sentido.*

*II. LOS SUBLITERALES A.2), A.3), Y A.4), DEL ARTÍCULO QUE DE LA ORDENANZA N° 253 DE 2015, MODIFICADOS POR LA ORDENANZA N° 331 DE 2016, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 338 Y 300 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ARTÍCULO 175 DEL DECRETO LEY 1222 DE 1984, ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA LEY 77 DE 1981.*

*Las normas demandadas consagran como hecho generador de varias estampillas departamentales, la suscripción de contratos en calidad de contratantes por parte del Distrito de Barranquilla y los municipios del Departamento del Atlántico y sus entidades descentralizadas del orden distrital y municipal, al igual que del Área Metropolitana de Barranquilla; descripción que no se adecúa a los lineamientos generales establecidos en la ley que creó dichas estampillas y a los precedentes jurisprudenciales existentes al respecto, lo cual constituye una violación flagrante al principio de legalidad al artículo 338 de nuestra Constitución Política que interpretado sistemáticamente con el artículo 287 (Autonomía de las entidades territoriales) y el numeral 4° del artículo 300 (Funciones de las Asambleas Departamentales), pregona el sometimiento de las actuaciones de dichas entidades a la constitución y a la ley, toda vez que en el caso particular de las estampillas Pro Desarrollo y Pro Electrificación Rural (Decreto Ley N° 1222 de 1986), se exige la participación de los funcionarios departamentales que intervengan en el acto gravado.*

*Efectivamente el artículo 175 del Decreto Ley 1222 de 1986<sup>4</sup>, en el capítulo referido a "Estampillas" dispone de manera general que "la obligación de adherir y anular las estampillas a que se refieren los artículos anteriores (Se refieren a las estampillas Pro Desarrollo y Pro Electrificación Rural) queda a cargo de los funcionarios departamentales que intervengan en el acto" con lo cual queda en evidencia una ostensible violación de la norma superior, excediendo el Departamento las facultades concedidas por la ley, cuando se gravan en las disposiciones demandadas los contratos del Distrito de Barranquilla, de los demás municipios que conforman el Departamento del Atlántico y del Área Metropolitana de Barranquilla, incluyendo las entidades descentralizadas del orden distrital y municipal, actuaciones en las cuales no intervienen funcionarios departamentales.*

*Estos planteamientos han sido ratificados abundantemente con jurisprudencia proferida por el propio Tribunal Administrativo del Atlántico y ratificada por el Consejo de Estado en la cual se declaró la nulidad de disposiciones con el mismo sentido de las normas demandadas.*

---

<sup>4</sup> DECRETO LEY 1222 DE 1986, Artículo 175. 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.

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*Es así como el 23 de mayo de 2005 en fallo de este mismo Tribunal (Expediente 2003-058-00-CH), en proceso en el que se discutía si la Asamblea Departamental y el Gobernador al expedir los actos acusados regulatorios del régimen de estampillas excedieron sus facultades al gravar actos y documentos suscritos por autoridades diferentes, fijó como precedente jurisprudencial que la Asamblea solo tenían competencia para imponer gravámenes respecto de documentos relacionados con entidades del orden departamental.*

*Así mismo, en Sentencia de 10 de junio de 2011, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró la nulidad del literal a.2) del artículo 135 de la Ordenanza 041 de 2002 (Gravaba la contratación de entidades del orden nacional) expedida por la Asamblea Departamental del Atlántico y el mismo artículo y literal del Decreto Ordenanzal 823 de 2003 expedido por el Gobernador del Departamento del Atlántico, así como las referencias que del mismo literal se hacen en los demás artículos de dicha ordenanza, fundamentados en que la Asamblea Departamental del Atlántico no podía gravar con las estampillas Pro-Desarrollo Departamental y Ciudadela Universitaria, actos o documentos suscritos o expedidos por autoridades diferentes a los funcionarios departamentales, toda vez que, conforme lo previsto en los artículos 170 y 175 del Decreto Ley 1222 de 1986, la obligación de anular y expedir las estampillas radica en los funcionarios departamentales que intervienen en la expedición del acto. La citada sentencia fue confirmada por el Consejo de Estado mediante sentencia de 9 de octubre de 2014 (Expediente 19122) al decidir el recurso de apelación.*

*En la sentencia, el Consejo de Estado sostuvo que "los contratos y modificaciones que sí pueden ser objeto imponible de las estampillas son aquellos en los que intervenga como contratante el Departamento del Atlántico, que se ejecuten en la jurisdicción del departamento y, en los que sean contratistas terceros que pueden ser personas naturales o jurídicas [privadas o públicas], independientemente de que tengan oficinas o dependencias en el territorio del Departamento".*

*Nuevamente el Tribunal Administrativo del Atlántico Subsección de Descongestión en Sentencia de 13 de febrero de 2013, dispuso declarar la nulidad de la expresión "las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios – ESP - en las que el Distrito de Barranquilla y/o los municipios o sus entidades tengan participación en su capital", contenidas en el literal a.3) (Gravaba la contratación del Distrito de Barranquilla y municipios del departamento), a.4) (Gravaba la presentación de facturas y cuentas de cobro de entidades del ámbito nacional, distrital y municipal) y b) del artículo 135 (Gravaba los pagos laborales de las entidades departamentales, distritales y municipales) de la Ordenanza N° 041 de 2001 y el mismo artículo y literal del Decreto Ordenanzal N° 823 de 2003, así como del literal b) (Base gravable y tarifas de los pagos laborales) del artículo 145 de las normas acusadas".*

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO

DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*Según el Tribunal el artículo 175 del Decreto Ley 1222 de 1986 estableció que la adhesión o anulación de la Estampilla Pro Desarrollo Departamental se debe hacer por los funcionarios departamentales que intervienen en el acto y al no haberse incluido en los actos acusados tal condición, debe declararse la nulidad de la expresión "las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios – ESP - en las que el Distrito de Barranquilla y/o los municipios o sus entidades tengan participación en su capital", contenida en el literal que gravan la contratación del Distrito y municipios y la nulidad de los literales que imponían gravamen a la presentación de facturas y/o cuentas cobro de entidades del ámbito nacional, distrital y municipal; que gravaba los pagos laborales de las entidades departamentales, distritales y municipales y el artículo que establecía la base gravable y tarifas de los pagos laborales.*

*Como puede apreciarse en los anteriores fallos la exigencia de intervención de funcionarios departamentales es vital para que se configure el hecho generador, (Decreto Ley 1222 de 1986), como también que sobre las operaciones (Contratos) gravados tenga jurisdicción la Asamblea Departamental (Ley 77 de 1981), circunstancias que no se cumplen en el presente caso en la medida que en la contratación del distrito y los municipios del Atlántico no participa el sujeto activo del tributo (Departamento), como tampoco sobre ella tiene jurisdicción alguna la Asamblea Departamental.*

*Por todo lo anterior resulta ilegal por la sola comparación de las normas, razón por la cual deben ser suspendidas las normas mediante las que el Departamento del Atlántico pretenda gravar operaciones (Contratos) que no tiene nexo causal entre el particular gravado y quien pretende abrogarse el título de sujeto activo de la obligación tributaria, en razón a que la ley que autorizó las estampillas no facultó al Departamento para imponerlas sobre operaciones celebradas con autoridades administrativas distintas a las propias de su mismo nivel territorial y administrativo, sobre el cual puede ejercer poder impositivo su Asamblea.*

#### **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 29 de enero de 2013, se pronunció en los siguientes términos:

*"No le asiste razón al demandante porque la estampilla Pro Desarrollo Departamental fue creada por la Ley, la cual fijó en el acto de su creación el hecho gravable TODAS LAS OPERACIONES QUE SE LLEVAN A CABO EN EL DEPARTAMENTO, y autorizó a la Asamblea para fijar los demás elementos de la obligación tributaria, lo que se hizo*

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W

MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO

DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*inicialmente mediante ordenanza 001 de 1982, después en la 00011 de 2001, la 00041 de 2002 y en la 253 de 2015 para ajustarla a lo señalado en la Ley que ordenó su creación, lo que significa que esta ordenanza recopila lo dispuesto en las normas citadas, se aviene perfectamente en lo dispuesto en los arts 300 (4) y 338 de la Constitución Política, ya que en efecto mediante la Ley 3ª de 9 de enero de 1986 se creó la estampilla Pro Desarrollo, así las cosas con las normas reseñadas no se avizora el quebrantamiento expuesto por el demandante de los artículos acusados, frente a las normas superiores que rigen la materia tributaria.”*

**DISTRITO DE BARRANQUILLA.** El 25 de septiembre de 2019 el Distrito de Barranquilla radicó memorial mediante el cual solicitó la exclusión de la estampilla pro ITSA de los actos administrativos objeto de suspensión provisional; al respecto, expuso:

*"1. Mediante Ordenanza No. 307 de 27 de mayo de 2016, la Asamblea del Departamento del Atlántico ordenó traspasar el Instituto Tecnológico de Soledad del Atlántico – ITSA-, hoy Institución Universitaria ITSA, a la estructura descentralizada del Distrito Especial de Barranquilla, disponiéndose que a partir de la fecha en la cual el Consejo Distrital de Barraquilla adoptara mediante acuerdo su incorporación, el ITSA empezaría a operar como una Institución Universitaria del Distrito de Barranquilla.*

*2. Tal incorporación se dio el 14 de julio de 2016, fecha en que fue sancionado el Acuerdo No. 12 de 2016, momento a partir del cual la Institución Universitaria ITSA fue oficializada como un establecimiento público del orden distrital, con personería, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Educación del Distrito de Barranquilla.*

*3. Previamente, el 27 de mayo de 2016, había sido expedida la Ordenanza No. 306 de 2016, "por medio de la cual se adopta y ordena la emisión de la Estampilla pro Desarrollo Científico y Tecnológico de Soledad Atlántico (Ordenanza No. 253 de 2015)" que modificó el literal a) del Artículo 132 de la Ordenanza 253 de 2015, incorporando el nuevo tributo.*

*4. La Estampilla Pro Desarrollo Científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico-ITSA- había sido autorizada por la Ley 662 de 2001, destinándose los valores recaudados exclusivamente para atender el plan de inversión del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico-ITSA- previa aprobación del Consejo Directivo.*

*5. No sobra anotar que atendiendo la presentación integral que del tema de las diferentes estampillas departamentales nos trae el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico (Ordenanzas No. 253 de 2015- hoy compilado y reenumerado en el Decreto ordenanzal No. 545 de 2017, publicado en la Gaceta Departamental 8278 de enero 5 de 2018), donde no se individualiza las diferentes*

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W

MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO

DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*estampillas departamentales, sino que en un capítulo se presentan unificados en una sola norma los elementos y vinculados con la administración del tributo; al momento de incorporar la adopción de la estampilla pro ITSA, se tomó la norma vigente, por ejemplo "hechos generadores", y simplemente se le adicionó al literal a) (contratos) la denominación de la nueva estampilla a los subliterales a.1), a.2) y a.3), generando que situaciones preexistentes que supuestamente afectaban la legalidad de esa norma terminaron cobijando la nueva estampilla y desde luego que el fallador al momento de ordenar su suspensión provisional evaluara situaciones como las que estamos planteando en este escrito.*

*6. Atendiendo que la Institución Universitaria ITSA (Antes Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico) cambio de naturaleza jurídica pues ahora es un establecimiento público del orden distrital, además de definir los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, la base gravable, la tarifa, la causación y las excepciones respecto al pago, la Ordenanza No. 306 No. 306 de 2016 dispuso que los recursos provenientes de la estampilla ITSA y que una vez esa institución fuera adscrita a la estructura administrativa del distrito de Barranquilla, se autorizaba al Gobernador del Atlántico para celebrar convenio interadministrativo con el Distrito donde se le delegarían a este último ente territorial las competencias en materia de gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de la estampilla, convirtiéndose entonces, el Distrito de Barranquilla como administrador del tributo en el sujeto activo del mismo.*

...

*8. En cumplimiento de las anteriores directrices, el Gobernador del Atlántico, suscribió con el Alcalde del Distrito de Barranquilla, el Convenio Interadministrativo, publicado en la Gaceta Distrital No. 4241-3 del 19 de septiembre de 2016, cuyo objeto era "Delegar el ejercicio de las competencias autorizadas en el artículo noveno de la ordenanza No. 000306 de 2016, propias del Departamento del Atlántico al distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla, en relación con la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico – ITSA-.*

*9. Dentro de las obligaciones asumidas por el Distrito de Barranquilla, que confirman su condición de administrador y consecuentemente de sujeto activo por delegación de la estampilla Pro ITSA, tenemos la de expedir los actos administrativos de liquidación para el recaudo de la estampilla, diseñar, implementar y ejecutar los programas de fiscalización y determinación que se requieran, adelantar los procesos sancionatorios, tramitar, sustanciar y decidir los recursos que se interpongan contra los actos administrativos vinculados con la estampilla, al igual que sobre las solicitudes de devolución del tributo y efectuar su giro al beneficiario de la devolución.*

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*10. Adicionalmente le correspondería al Distrito de Barranquilla sustanciar todas las etapas del procedimiento Administrativo de cobro de las obligaciones vinculadas con la estampilla, anular las estampillas y en general adelantar todas las competencias inherentes a la administración del tributo, en relación con el control gestión recaudación fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de la Estampilla Pro Desarrollo Científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico -ITSA-."*

### **CONSIDERACIONES**

Pretende el señor FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO, que se suspendan provisionalmente unos apartes de los literales a.2), a.3) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 000253 de 2015, modificados por el artículo 1º de la Ordenanza No. 331 de 2016 considerando que los artículos demandados, en los cuales se establecen los hechos generadores de las estampillas departamentales fueron expedidos desobedeciendo la prohibición contemplada en el artículo 86 del Decreto Ley No. 1222 de 1986 y artículos 9 literal 6 y 237 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que se consignaron en los mismos términos en los que fueron desarrollados en el artículo 135 de la Ordenanza No. 041 de 2002 -Decreto Ordenanzal No. 823 de 2003, norma que en la actualidad está suspendida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

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. 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.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *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.*
4. *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”.*

Como el Consejo de Estado 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>5</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 de 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"*.

De ahí, que resulta válido afirmar que con la expedición de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–, se le permite al Juez Contencioso Administrativo realizar un análisis interpretativo<sup>6</sup> de las normas que se predicen violadas y de los actos acusados, así como de las pruebas aportadas al plenario, no siendo necesario, en un caso dado, que se presente una vulneración en grado de manifiesta para que proceda la declaratoria de la medida cautelar, como si se exigía bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984. Respecto del cambio que se introdujo con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo

---

<sup>5</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>6</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.

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
 MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
 DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
 DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
 DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

Contencioso Administrativo en relación con el estudio de la procedencia de las medidas cautelares, ha advertido el Consejo de Estado:

*"Entonces, la nueva norma precisa que: 1º) La 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. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación. 2º) 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.*

*De esta manera, lo que en la Ley 1437 de 2011 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 antes era exigencia sine quanon que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar un análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.*

*Pero a la vez es necesario que el juez tenga en cuenta el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del C. de P.A. y de lo C.A., en cuanto ordena que "la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".<sup>7</sup> (Resaltos por fuera del texto original).*

No obstante, si bien de acuerdo con el artículo 229 ibídem, "La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento", es preciso que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin de que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Auto del once (11) de julio de dos mil trece (2013), N° de Radicación: 110010328000201300021-00.

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
 MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
 DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
 DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
 DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

definitivo en el juzgamiento del acto, ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso del 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 se valoren sus medios de prueba.<sup>8</sup>

Deviene, entonces, que a pesar de que en esta etapa procesal se le permite al juez realizar un análisis de los argumentos expuestos por el demandante y contrastarlos con las normas que aduce vulneradas e inclusive examinar pruebas obrantes en el expediente para decidir la solicitud de suspensión provisional, no se puede realizar un análisis tan exhaustivo en esta etapa preliminar del proceso; por tanto, ha insistido la Jurisprudencia que la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantiza que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

Delimitado lo anterior, corresponde precisar que insiste la parte demandante en afirmar que el Departamento del Atlántico viene desconociendo lo dispuesto en el artículo 86 del Decreto Ley No. 1222 de 1986 y artículos 9 literal 6 y 237 de la Ley 1437 de 2011, referente a la prohibición de reproducir total o parcialmente actos suspendidos o anulados, cuando se conserve la esencia de lo anulado; en ese sentido manifiesta que:

1. En sentencia de 30 de junio de 2011, confirmada por el Consejo de Estado en sentencia de 09 de octubre de 2014<sup>9</sup> se anuló parcialmente el "... literal a.2 del artículo 135 de la Ordenanza 41 de 2002 y del literal a.2. del artículo 135 del Decreto Ordenanza No. 823 de 2003...", el cual quedó así:

**"ARTÍCULO 135: Hechos Generadores y base Gravable Generales:**  
*Según los usos y tarifas indicados para cada impuesto de estampillas en particular indicadas en los capítulos siguientes, generan la obligación de cancelar estampillas los siguientes hechos y actos, sobre las siguientes bases:*

**a) Contratos:**

'a.1)...'

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Proveído del 13 de septiembre de 2012. Radicado No. 11001-03-28-000-2012-00042-00. C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

<sup>9</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, sentencia de 9 de octubre de 2014, expediente radicación número: 08001-23-31-000-2008-00528-01(19122), Actor: Nadia Beatriz Yarala Díaz, demandado: Departamento del Atlántico

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
 MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
 DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
 DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
 DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*'a.2) todos los contratos y sus modificaciones con o sin formalidades plenas, que en calidad de contratante suscriba el Departamento del Atlántico.'*

2. En sentencia del 13 de febrero de 2013, confirmada por el Consejo de Estado en sentencia de 23 de julio de 2015<sup>10</sup> se anularon: *"la expresión "las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios –ESP- en las que el Distrito de Barranquilla y/o los municipios o sus entidades tengan participación en su capital", contenida en el Literal a.3) del artículo 135 de la Ordenanza 041 de 2002 de la Asamblea Departamental del Atlántico; y en el literal a.3) del artículo 135 del Decreto Ordenanzal No. 823 de 2003."*; y, *"los artículos 135, [literales a.4) y b)] y 145 [literal b)] de la Ordenanza 041 de 2002 y los mismos artículos y literales del Decreto Ordenanzal 823 de 2003."*

3. En la actualidad existe un proceso de simple nulidad radicado ante el tribunal Administrativo del Atlántico, bajo el No. 08-001-23-31-005-2014-00802-CH, dentro del cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los artículos 135 literales a.2. a.3. a.4 (parcial) de la Ordenanza 0041 de 2002 y el artículo 135 literales a.2, a.3, a.4 (parcial) del Decreto Ordenanzal 823 de 2003, expedidos por la Asamblea Departamental del Atlántico y el Gobernador del Atlántico, respectivamente.

Dicho lo anterior, debe determinarse la existencia de una reproducción de la esencia de las normas previamente suspendidas y/o anuladas o una violación de las normas superiores a partir su confrontación con el acto acusado o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, en efecto:

<p><b>Norma demandada</b>  <b>Ordenanza No. 0253 de 2015, modificada por la Ordenanza No. 331 de septiembre de 2016</b></p>	<p>Norma anulada mediante la sentencia de 09 de octubre de 2014 Exp. No. 08001-23-31-000-2008-00528-01(19122) <b>(literal a.2 del artículo 135 de la Ordenanza 41 de 2002 y del literal a.2. del artículo 135 del Decreto Ordenanzal No. 823 de 2003)</b></p>	<p>Norma anulada mediante la sentencia de 23 de julio de 2015 Exp. No.08001-23-31-000-2011-00565-01(20679) <b>(Literal a.3) del artículo 135 de la Ordenanza 041 de 2002 y literal a.3) del artículo 135 del Decreto Ordenanzal No. 823 de 2003)</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 132. HECHOS GENERADORES.</b> <i>El hecho generador de las estampillas está constituido por los</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 135: HECHOS GENERADORES Y BASE GRAVABLE GENERALES:</b> <i>Según los usos y tarifas</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 135. HECHOS GENERADORES Y BASES GRAVABLES GENERALES:</b> <i>Según los usos y tarifas</i></p>

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, sentencia de 23 de julio 2015, expediente radicado con el número: 08001-23-31-000-2011-00565-01(20679), Actor: CLARA MARIA GONZALEZ ZABALA, Demandado: DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
 MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
 DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
 DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
 DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

<p>documentos, actos u operaciones relacionados a continuación:</p> <p>...</p> <p>a.2) Generan las Estampillas Ciudadela y ProDesarrollo todos los contratos y sus adiciones, suscritos en calidad de <b>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</b> y, en general, <b>las entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales, con o sin personería jurídica</b> y demás señaladas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, <b>pero referidas a la esfera distrital.</b></p> <p>a.3) Generan las Estampillas Ciudadela, ProDesarrollo y ProHospitales de primer y segundo nivel de atención, todos los contratos y sus adiciones, suscritos por el <b>Área Metropolitana de Barranquilla</b>, en los cuales esta entidad actúe como contratante.</p> <p>a.4) Genera la estampilla ProHospitales de primer y segundo nivel de atención, todos los contratos y sus adiciones, suscritos por las <b>empresas de servicios</b></p>	<p>indicados para cada impuesto de estampillas en particular indicadas en los capítulos siguientes, generan la obligación de cancelar estampillas los siguientes hechos y actos, sobre las siguientes bases:</p> <p><b>a) Contratos:</b></p> <p>'a.1)...</p> <p>'a.2) <u>todos los contratos y sus modificaciones con o sin formalidades plenas, que se suscriban en el departamento del Atlántico, cualquiera sea el lugar de ejecución de sus obligaciones y los contratos que se suscriban fuera del departamento, pero cuyas obligaciones se ejecuten o desarrollen total o parcialmente dentro del territorio de este, suscrito por entidades descentralizadas nacionales, unidades administrativas especiales de la nación y demás entidades del ordena (sic) nacional, con o sin personería jurídica y cualquiera se ala (sic) rama del poder público (sic) a la que pertenezcan o al régimen especial al que estén sometidas, en los cuales estos entes actúen como contratantes, siempre que, además, tales entes tengan oficinas o dependencias dentro del territorio del Departamento, para estos efectos, se entienden incluidas dentro de esta categoría de</u></p>	<p>indicados para cada impuesto de estampilla en particular indicada en los capítulos siguientes, generan la obligación de cancelar estampillas los siguientes: hechos y actos, sobre las siguientes bases.</p> <p>...</p> <p><b>a.3) Todos los contratos y sus modificaciones, con o sin formalidades plenas, que se suscriban en el Departamento del Atlántico, cualquiera sea el lugar de ejecución de sus obligaciones y los contratos que se suscriban fuera del Departamento, pero cuyas obligaciones se ejecuten o desarrollen total o parcialmente dentro del territorio de este, suscritos por el Distrito de Barranquilla y los municipios del Departamento, así como por todas las entidades descentralizadas distritales y municipales, unidades administrativas especiales del orden distrital y municipal y demás entidades de estos ordenes, con o sin personería jurídica, en los cuales los anteriores entes actúen como contratantes. Para estos efectos, se entienden incluidas dentro de esta categoría de entidades entre otras, a las Aéreas Metropolitana, las Asociaciones de Municipios, <b>las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos</b></b></p>
---	--	---

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
 MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
 DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
 DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
 DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

<p><b>públicos domiciliarios en las que el Distrito o el Departamento tengan participación en su capital, en los cuales estas entidades actúen como contratantes.</b></p>	<p><u>entidades, entre otras, a las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios -ESP- en las que la Nación o sus entidades tengan participación en su capital, El Consejo Superior de la Judicatura y otras Dependencias de la Rama Judicial, La Fiscalía General de la Nación y sus entidades adscritas o vinculadas, La Defensoría del Pueblo, los organismos de control nacional tales como la Procuraduría General de la Nación, y la Contraloría General de la República las Corporaciones Autónomas Regionales y en general, todas las entidades señaladas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998."</u></p>	<p><b><u>Domiciliarios -EPS- en las que el Distrito de Barranquilla y/o los municipios o sus entidades tengan participación en su capital.</u></b> los Concejos Distritales y Municipales, los organismos de control distrital y municipal, tales como la Procuraduría Seccional, la Personería Distrital, las Personerías municipales, la Contraloría Distrital. Y las Contralorías municipales y en general, todas las entidades señaladas en el Artículo 38 de la Ley 489 de 1998, pero referidas a las esferas distrital y/o municipal. (Se subraya la expresión demandada)</p> <p><b>a.4)</b> Toda presentación de facturas y/o cuentas de cobro ante la <u>Nación, entes territoriales y las entidades Nacionales, departamentales, distritales y municipales</u> señalas en los literales a1), a2), a3), generará la obligación de cancelar las estampillas Pro-Ciudadela Universitaria del Atlántico y Pro Desarrollo departamental, siempre que tales facturas y/o cuentas de cobro no correspondan al desarrollo de contratos cuya suscripción hubiere causado el pago de dichas estampillas.</p>
---	---	---

Examinadas las normas transcritas, se advierte que de la confrontación del artículo 132 literales a.2. a.3. a.4 de la Ordenanza 0253 de 2015 y Artículo 135 literales a.2, a.3, a.4

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
 MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
 DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
 DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
 DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

(parcial) del Decreto Ordenanzal 823 de 2003 se evidencia una identidad con la esencia normativa de las anuladas por el Consejo de Estado en las sentencias previamente enunciadas. Lo anterior, puede ratificarse en el hecho de que el Departamento del Atlántico gravó con el pago de las estampillas Departamental Ciudadela, Prodesarrollo, ProHospitales de primer y segundo nivel de atención operaciones en las que intervienen funcionarios de la Nación, de los municipios, distritos y a las Empresas de servicios públicos domiciliarios en las que el Distrito tenga participación de capital, entidades que no pertenecen al nivel de organización del Departamento.

Como fundamento de lo anterior, sea lo primero manifestar que el artículo 175 del Decreto Ley 1222 de 1986 por medio del cual se expide el Código de Régimen Departamental, 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."*

Por su parte, respecto de la estampilla ciudadela universitaria del Atlántico, el artículo 1º de la Ley 77 de 1981 dispuso que *"los valores producidos por el recaudo de la estampilla a que se refiere la Ley 41 de 1966, seguirán siendo cobrados en todo el territorio del Departamento del Atlántico, exclusivamente, con destino a erradicación de tugurios y construcción de la Ciudadela Universitaria."*

De igual manera, conforme con el artículo 4 de la citada ley<sup>11</sup>, la Asamblea Departamental del Atlántico quedó facultada para determinar el empleo, la tarifa discriminatoria y los demás asuntos inherentes al uso obligatorio de la estampilla "Ciudadela Universitaria del Atlántico", ***"en todas las operaciones que se lleven a cabo en aquel Departamento y sobre las cuales tenga jurisdicción la referida Corporación."***

Se evidencia entonces que las normas en mención restringen la facultad impositiva de las entidades territoriales a que el objeto imponible sea el documento o instrumento gravado en cuyo otorgamiento intervenga el funcionario departamental (Decreto Ley 1222 de 1986), o las operaciones que se lleven a cabo en el Departamento sobre las cuales tenga jurisdicción la referida corporación y a que en el acto intervenga el funcionario nacional, departamental o municipal (Ley 77 de 1981).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> **ARTÍCULO 4o.** Autorízase a la Asamblea Departamental del Atlántico para que determine el empleo, tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso obligatorio de la estampilla "Ciudadela Universitaria del Atlántico", en todas las operaciones que se lleven a cabo en aquel Departamento y sobre las cuales tenga jurisdicción la referida Corporación. Las providencias que expida la Asamblea Departamental del Atlántico, en desarrollo de lo dispuesto en la presente Ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>12</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, sentencia de 9 de octubre de 2014, expediente radicación número: 08001-23-31-000-2008-00528-01(19122), Actor: Nadia Beatriz Yarala Díaz, demandado: Departamento del Atlántico

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

Bajo esos argumentos el Consejo de Estado mediante sentencia de 09 de octubre de 2014 proferida dentro del expediente No. 08001-23-31-000-2008-00528-01(19122), confirmó la sentencia de 30 de junio de 2011, proferida por este tribunal mediante la cual se anuló parcialmente el "... literal a.2 del artículo 135 de la Ordenanza 41 de 2002 y del literal a.2. del artículo 135 del Decreto Ordenanzal No. 823 de 2003, restringiendo la facultad impositiva del departamento del Atlántico a los actos u operaciones en los cuales intervengan como contratantes funcionarios departamentales.

Por otra parte, corresponde recordar que la expresión contenida en el literal a4) del artículo 132 demandado "*las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios – ESP- en las que el Distrito de Barranquilla tengan participación en su capital*", fue anulada del Literal a.3) del artículo 135 de la Ordenanza 041 de 2002 de la Asamblea Departamental del Atlántico por el Consejo de Estado en sentencia de 23 de julio de 2015 dentro del expediente radicado bajo el No. 08001-23-31-000-2011-00565-01(20679).

En aquella oportunidad, el Máximo Tribunal de lo contencioso Administrativo sostuvo:

*La Sala considera que, independientemente del régimen laboral de los trabajadores de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sí es nula la expresión "las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios – EPS- en las que el Distrito de Barranquilla y/o los municipios o sus entidades tengan participación en su capital", contenida en el literal a.3) del artículo 135 de la Ordenanza 041 de 2002 y el mismo artículo y numeral del Decreto Ordenanzal 823 de 2003, 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 y/o los municipios o sus entidades tengan participación en su capital, 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 o municipal, los empleados tendrían la condición de empleado del distrito o del municipio, pero no del departamento.*

...

*Lo primero que advierte la Sala es que las normas demandadas no limitan el hecho generador a que se ejecute en la circunscripción territorial del*

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

*Departamento del Atlántico, como lo alegó el apoderado de la entidad demandada en el recurso de apelación.*

*En efecto, el elemento espacial del hecho generador de la estampilla está restringido por la participación del funcionario departamental que interviene en la expedición del documento que se grava con la estampilla.*

...

*Para la Sala, las condiciones que prescribía la norma para justificar que el hecho generador está circunscrito a la entidad territorial no son pertinentes pues, como se precisó, el único hecho que permite restringir el ámbito espacial del hecho generador de la estampilla es que intervenga la autoridad departamental en la expedición del documento gravado.*

Adicionalmente, tal como sostiene el demandante, el 07 de septiembre de 2015 el tribunal Administrativo del Atlántico – Sala de Decisión Oral – Sección A, declaró la suspensión provisional de los efectos de los artículos 135 literales a.2. a.3. a.4 (parcial) de la Ordenanza 0041 de 2002 y 135 literales a.2, a.3, a.4 (parcial) del Decreto Ordenanzal 823 de 2003, expedidos por la Asamblea Departamental del Atlántico y el Departamento del Atlántico, respectivamente. Decisión que si bien fue objeto de apelación, el cual fue concedido en efecto devolutivo; dicho recurso se declaró desierto y ejecutoriado lo decidido respecto la medida cautelar de suspensión provisional, al no haberse aportado las expensas requeridas para el trámite del recurso.

En ese orden habrá de suspenderse provisionalmente los literales a2, a.3 y a.4 de la norma demandada (Ordenanza 253 de 2015, modificada por la Ordenanza 331 de 2016), por reproducir la esencia normativa de expresiones anuladas en otrora por esta Corporación, decisiones que fueron confirmadas por el Consejo de Estado y considerando adicionalmente que en la actualidad fueron suspendidos los literales a.2, a.3, y a.4 del artículo 135 de la Ordenanza No. 041 de 2002, disposiciones compiladas en el Decreto Ordenanzal 823 de 2003, disposiciones que guardan simetría respeto a hecho generador de las estampillas que aquí se debaten y que han sido reiteradamente anuladas.

Para tales efectos, se tiene como suspendidos los siguientes literales:

*"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***

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W

MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO

DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

***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.3) Generan las Estampillas Ciudadela, ProDesarrollo y ProHospitales de primer y segundo nivel de atención, todos los contratos y sus adiciones, suscritos por el **Área Metropolitana de Barranquilla**, en los cuales esta entidad actúe como contratante.*

*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."*

Por último respecto de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA, establecimiento público de carácter Distrital debe recordarse que la Ley 662 de 2001 "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico (ITSA) y se dictan otras disposiciones", dispone:

**ARTÍCULO 1o.** Autorízase a la Asamblea Departamental del Atlántico para que ordene la emisión de la estampilla "Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico", constituida para tal fin.

**ARTÍCULO 2o.** Los recaudos ordenados en la presente ley serán consignados por el ente recaudador en cuenta especial del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico, "ITSA".

**ARTÍCULO 3o.** La emisión de la estampilla se autoriza hasta por la suma de dos mil quinientos millones de pesos (\$2.500.000.000) anuales, a pesos constantes del año 2001.

**ARTÍCULO 4o.** Autorízase a la Asamblea Departamental del Atlántico para que determine las características, tarifas y demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que deben realizarse en el departamento y en el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla.

*Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán dados al conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.*

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 - DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

La Corte Constitucional en sentencia C 538 de 2002, al examinar la constitucionalidad de la Ley 662 de 2001, sostuvo:

*"Como bien se aprecia, en ejercicio de sus poderes constitucionales el Congreso de la República autorizó la emisión de una estampilla para el Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico, fijando al respecto el sujeto activo (Departamento del Atlántico y Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla), facultando a la Asamblea para definir el hecho generador (actividades y operaciones circunscritas al Departamento y al Distrito) y especificando el tope máximo de la tarifa (2%), siendo del resorte de la Asamblea del Atlántico la determinación del sujeto pasivo, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado. Igualmente reguló el destino que se le debe dar al recaudo. Disposiciones tales que le permiten a esta Corporación concluir que la ley bajo estudio resulta ajustada a los cánones constitucionales..."*

Como se advierte, la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA, fue creada mediante la Ley 662 de 2001, norma ésta, en la cual se estableció, tal como manifestó la Corte Constitucional, sujeto activo (Departamento del Atlántico y Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla); hecho generador (actividades y operaciones circunscritas al Departamento y al Distrito) y especificó el tope máximo de la tarifa (2%); dejando en cabeza de la Asamblea del Atlántico la determinación del sujeto pasivo, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado. En síntesis fue el legislador quien estableció el aspecto espacial de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA, por lo cual la extensión de la misma a las actividades, operaciones y contratos del Distrito de Barranquilla viene dada por la ley habilitante.

Aunado lo anterior, se evidencia que fue el legislador quien asignó a la asamblea del Atlántico la facultad de establecer al sujeto pasivo y las demás características del mencionado tributo, de tal manera que no hay lugar a suspender la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA, por cuanto, ésta se ajusta a la Ley 662 de 2001.

En este punto, no pierde de vista la Sala que tal como sostuvo el Distrito de Barranquilla en la actualidad el Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA, pasó a formar parte de la estructura descentralizada del Distrito de Barranquilla como un establecimiento público denominado Institución Universitaria ITSA y concomitantemente los recursos captados mediante la estampilla fueron trasladados a la estructura presupuestal del Ente Distrital delegándose a éste el ejercicio de las competencias de recaudo, fiscalización,

REF. EXP. No. 08-001-23-33-000-2017-00899-W  
MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD  
DEMANDANTE: FRANK DAVID MATUTE QUEVEDO  
DEMANDADO: LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DE LA ORDENANZA No. 000253 DE 2015 – DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL  
DECISIÓN: SE SUSPENDEN PROVISIONALMENTE LOS LITERALES A.2), A.3) Y A.4) DEL ARTÍCULO 132 DE LA ORDENANZA NO. 0253 DE 2015 y se NIEGA la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA

determinación, discusión, devolución y cobro de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA; todo ello con el propósito de garantizar la destinación específica del tributo, en este caso atender el Plan de Inversión del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico, ITSA, previa aprobación del Consejo Directivo, consagrado el artículo 8 de la Ley 662 de 2001.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: SUSPÉNDASE** provisionalmente los literales a.2), a.3) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NIÉGASE** la suspensión provisional de la estampilla prodesarrollo científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico- ITSA hoy Institución Universitaria ITSA, incorporada mediante la ordenanza 000306 de 2016 a los literales los literales a.2), a.3) y a.4) del artículo 132 de la Ordenanza No. 0253 de 2015.

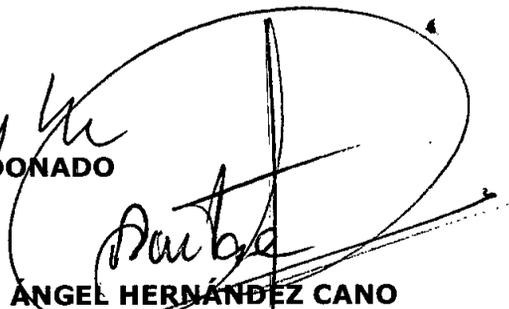
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Se hace constar que la presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha*

**LOS MAGISTRADOS,**

  
**OSCAR WILCHES DONADO**

  
**VIVIANA MERCÉDES LÓPEZ RAMOS**

  
**ANGEL HERNÁNDEZ CANO**

LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRONICO N° 52 DE HOY 18- Nov - 2019 A LAS 8:00 A.M.  
  
**GIOVANNI RADA HERRERA**  
SECRETARIO  
SE DEJA CONSTANCIA QUE SE LE DIO CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 201 DEL CPACA