

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 30 de septiembre de 2022

Auto Interlocutorio 374

MAGISTRADO PONENTE: OMAR EDGAR BORJA SOTO

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD SIMPLE
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2020-00192-00
DEMANDANTE:	MARIO FERNANDO SUDUPE LOPEZ Correo: <a href="mailto:mfsudupe@restrepoylondono.com">mfsudupe@restrepoylondono.com</a> <a href="mailto:gacalderon@restrepoylondono.com">gacalderon@restrepoylondono.com</a> <a href="mailto:paniaguasupervisor2@gmail.com">mailto:paniaguasupervisor2@gmail.com</a>
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA Correo: <a href="mailto:njudiciales@valledelcauca.gov.co">njudiciales@valledelcauca.gov.co</a>
ASUNTO	Niega suspensión provisional apartes <b>ordenanza departamental No. 473 de 2017</b> , mediante la cual creó la Tasa Pro-Universidad del Pacífico

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137 del CPACA del demandante, solicita se realicen las siguientes declaraciones:

“1. Declarar la excepción de constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 1685 de 2013, por ser abiertamente contraria a los principios de justicia y equidad tributaria contenidos en el artículo 363 de la Carta Política Colombiana.

2. Como consecuencia de lo anterior declarar **la nulidad de las siguientes frases y artículos de la ordenanza departamental No. 473 de 2017**, mediante la cual creó la Tasa Pro-Universidad del Pacífico “Omar Barona Murillo”, las frases y artículos son los siguientes:

“Artículo 3°. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, las Asambleas de los departamentos del Cauca, Choco, Nariño y del Valle podrán incluir actividades deportivas o recreativas; contratos de obras públicas y de suministro de bienes y servicios; **actividades comerciales o industriales que se realicen en los municipios donde haya sede de la Universidad del Pacífico con utilización o aprovechamiento de sus recursos naturales o su posición estratégica**; y demás hechos y actividades permitidos por la ley. En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley. (sic: corresponde al art. 3 de la ley 1685 de 2013)

ARTICULO SEXTO.- **Sujeto Pasivo:** Son Sujetos Pasivos de la Estampilla Pro Universidad del Pacífico “Omar Barona Murillo”, las Personas Naturales o Jurídicas que soliciten, suscriban o se beneficien de los actos gravados con la Estampilla. Son también **Sujetos Pasivos as Personas Naturales o Jurídicas que realicen actividades Comerciales o Industriales** en los Municipios donde haya sede de la Universidad del Pacífico con utilización o aprovechamiento de sus Recursos Naturales o su posición estratégica y cuya actividad económica está prevista en el Hecho Generador.

ARTICULO SEPTIMO. - **Hecho Generador:** El Hecho Generador de la Estampilla Pro Universidad del Pacífico “Omar Barona Murillo”, está constituido por la solicitud, suscripción o expedición de actos o documentos en los cuales se hace obligatorio el cobro de la Estampilla, así como la realización de alguna de las **actividades Industriales o Comerciales gravadas**.

ARTÍCULO 10: BASES Y TARIFAS:



...

3. Actividades Gravadas: Las Personas Naturales o Jurídicas que **realicen Actividades Comerciales o Industriales** que se realicen en los Municipios donde haya sede de la Universidad del Pacífico con utilización o Aprovechamiento de sus Recursos Naturales o su Posición Estratégica, deberán liquidar y pagar en su declaración anual del Impuesto de Industria y Comercio a título de Estampilla Pro Universidad del Pacífico "Omar Barona Murillo", una suma equivalente al cinco por mil (5x1000) de los ingresos brutos obtenidos en el respectivo año gravable.

4. **La Secretaría de Hacienda Municipal o Distrital o quien haga sus veces, deberá transferir los recursos al Departamento del Valle del Cauca, dentro de los diez (10) días siguientes al recaudo efectivo a la cuenta establecida para tal fin.**

3. Decretar como medida precautoria la **suspensión provisional** de las normas indicadas en el numeral anterior hasta tanto se produzca sentencia definitiva de nulidad para evitar un mayor perjuicio del que han sufrido las personas que contratan con el Departamento del Valle del Cauca por la aplicación de las normas acusadas de ilegales."

Respecto de la medida provisional, sustentó la parte actora que el artículo 3 de la **Ley 1685 de 2013** trasgrede el artículo 363 constitucional al autorizar a las Asambleas Departamentales para la creación de una mal llamada estampilla Pro-Universidad del Pacífico Omar Barona Murillo, debiendo como primera medida aplicarse la **excepción de inconstitucionalidad**, generándose después la ilegalidad manifiesta de la Ordenanza 473 de 2017.

Indicó que las personas que ejecutan actividades de industria y comercio y a quienes se les atribuye el pago de la estampilla, también resultan ser sujetos pasivos de la obligación tributaria respecto de las actividades de industria y comercio contenida en el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, presentándose por tanto **una doble imposición no permitida** en el ordenamiento jurídico.

Argumentó que al inaplicar las frases que gravan las actividades de industria y comercio del artículo 3 de la Ley 1685 de 2013, los artículos 6, 7 y 10 de la Ordenanza 473 de 2017 caen en el vicio de incompetencia y contrarios al artículo 338 superior.

Concluyó por tanto, una extralimitación del Congreso de la República con la Ley 1685 de 2013 y a su vez, una extralimitación de la Asamblea Departamental del Valle al crear la contribución parafiscal.

## I. CONSIDERACIONES

### 3.1 LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:



El artículo 238 de la Constitución Política establece:

“ARTICULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”

La Corte Constitucional, en **sentencia C-834 de 2013** se pronunció respecto a la finalidad de las medidas cautelares, de la siguiente manera:

“(…) Las medidas cautelares, son aquellos mecanismos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido (…)”<sup>1</sup>.

Por su parte, la **Ley 1437 de 2011** (CPACA), creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos y en su 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”. Además, indicó 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.

El CPACA en su **artículo 230 clasificó las medidas cautelares** como: i) preventivas (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; ii) conservativas (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un statu quo; iii) anticipativas (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y iv) de suspensión (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

Los artículos 231 a 233 ibidem determinan los requisitos, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-834/13. Referencia: Expediente D -9509. Demandante: Martín Bermúdez Muñoz. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 613 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso”. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).



En providencia del 31 de mayo de 2019, el Consejo de Estado<sup>2</sup>, recordó en cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el juez para adoptar una medida cautelar lo siguiente:

“En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que “podrá decretar las que considere necesarias”<sup>3</sup>. No obstante lo anterior (sic), a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo regulado en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar “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”.

Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Exp. 2014-03799, Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

“[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris y periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...]”<sup>4</sup> (Negritillas fuera del texto).

Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Exp. 2015-00022, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

“[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir **el fumus boni iuris y el periculum in mora**, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]”<sup>5</sup> (Negritillas no son del texto).

<sup>2</sup> Sección Primera, C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación: 11001-03-24-000-2014-00682-00,

<sup>3</sup> Artículo 229 del CPACA

<sup>4</sup> Providencia de 17 de marzo de 2015, Exp. 2014-03799, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>5</sup> Sobre la aplicación de la **proporcionalidad**, la misma providencia indicó: “(...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías



Se tiene entonces que, en el examen de procedencia de la medida cautelar solicitada, debe verificarse la concurrencia de los elementos que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

### 3.2 DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ACUSADO.

Como se dijo en líneas anteriores, la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado tiene su fundamento constitucional en el artículo 238 de la C.P. y su trámite, procedencia y demás requisitos se desarrolla en los artículos 229 y ss del CPACA.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a “evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho”.<sup>6</sup>

Para la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos la Ley 1437 de 2011 indica que debe referirse expresamente a la confrontación de legalidad que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese análisis inicial de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas.

---

extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, **la proporcionalidad y la ponderación** no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad’ // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que **en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial**, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que **la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad)**; ii) **...la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora** respecto del marco competencial propio de la administración pública (**necesidad**) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de **ponderación**, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio **artículo 231 del CPACA**, da lugar a esta consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: ‘Que, adicionalmente, se cumpla con 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.’

<sup>6</sup> Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.





El Consejo de Estado – Sección Primera, en providencia del 31 de mayo de 2019, C.P: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, anteriormente citada, recordó los postulados de la providencia del 13 de mayo de 2015<sup>7</sup> y señaló que:

“(…) la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los **principios del periculum in mora y del fumus boni iuris**, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio (…).”

Tal visión ha sido compartida por la precitada Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto del 27 de agosto de 2015<sup>8</sup>, en el cual subrayó lo siguiente:

“(…) En esta providencia no se está adoptando decisión de fondo, pues lo que se resuelve es la solicitud de suspensión provisional, la cual se niega mediante auto interlocutorio, entre otras razones, porque no se configuran los requisitos que la Jurisprudencia y la Doctrina denominan **Fumus bonis iuris (apariciencia de buen derecho) y periculum in mora (necesidad de urgencia de la medida cautelar)**”.

Acerca de la forma en la que el Juez debe abordar este análisis inicial, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Exp. 2014-03799), sostuvo:

“(…) Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una **confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas**, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final (…).” (Resaltado fuera del texto).

Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar, de ningún modo implica prejuzgamiento, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia del Consejo de Estado – Sección Primera, se trata de “mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 13 de mayo de 2015, Radicación: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057). Actor: CARACOL Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. Demandado: Autoridad Nacional de Televisión – ANTV. Referencia: nulidad simple (Auto medida cautelar de suspensión provisional)

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, CP: María Elizabeth García González. 27 de agosto de 2015. Radicación: 11001-03-24-000-2015-00194-00. Actor: Marco Fidel Ramírez Antonio. Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>9</sup> Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Exp. 2013 00503. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: “Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas



## 4. CASO CONCRETO.

### 4.1 NORMAS MATERIA DE CONTROVERSIA.

Antes de abordar el fondo del asunto, importa citar al tenor literal las normas materia de controversia, esto es, la Ley 1685 de 2013 en su integralidad; los artículos demandados de la Ordenanza 473 de 2017 y los artículos de la Constitución que considera trasgredidos el accionante.

#### LEY 1685 DE 2013

“ARTÍCULO 1o. Autorízase a las Asambleas de los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca para que expidan el acuerdo que ordene la emisión, distribución y recaudo de la contribución parafiscal estampilla “Pro Universidad del Pacífico en memoria de Ómar Barona Murillo”, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000), su recaudo se establece a precios constantes de 2011, con un término para su recaudo de diez (10) años.

ARTÍCULO 2o. Los recursos recaudados por la estampilla “Pro Universidad del Pacífico Ómar Barona Murillo”, se orientarán a asegurar el mejoramiento de la calidad educativa, la ampliación de nuevas carreras profesionales, tecnologías y diplomados; la estabilidad de un cuerpo docente altamente competente, la modernización tecnológica, la ampliación de cobertura y mejoramiento de la planta física, en el marco de un plan estratégico decenal.

Un lugar especial lo deberá ocupar lo concerniente al proceso de regionalización de la Universidad, mediante el fortalecimiento de las sedes de Guapi y Tumaco.

Las actividades de:

- a) Investigación en ciencia y tecnología;
- b) Publicaciones científicas;
- c) Comunicaciones y educación a distancia;
- d) Formación continua de personal docente y administrativo;
- e) Becas a talentos de estudiantes egresados de las diferentes carreras;
- f) Diplomados, estarán a cargo del Centro de Estudios del Pacífico y para ello se garantizará del total de los recursos recaudados, el apoyo suficiente para su correcto desempeño por parte de la universidad.

PARÁGRAFO 1o. La administración y distribución de los recursos recaudados por la emisión de la Estampilla Pro Universidad del Pacífico en memoria de Ómar Barona Murillo, estará en cabeza del Consejo Superior Universitario, de conformidad con lo establecido por la presente ley.

ARTÍCULO 3o. **Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla**, las Asambleas de los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y del Valle podrán incluir **actividades deportivas o recreativas; contratos de obras públicas y de suministro de bienes y servicios**; actividades comerciales o industriales que se realicen en los

---

exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que ‘**[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento**’. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces ‘la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite’ [ ]. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. // La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este **análisis debe ser apenas preliminar**, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o ‘prejuzgamiento’ de la causa [ ]. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan 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”.(Negritas fuera del texto).



Radicación : 76001-23-33-000-2020-00192-00  
Medio de control : Nulidad  
Demandante : Mario Fernando Sudupe López  
Demandado : Departamento del Valle del Cauca

municipios **donde haya sede de la Universidad del Pacífico con utilización o aprovechamiento de sus recursos naturales o su posición estratégica**; y demás hechos y actividades permitidos por la ley. En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley. (negrilla es del Despacho)

ARTÍCULO 4o. De conformidad con el inciso 2o del artículo 338 de la Constitución Política, autorízase a las Asambleas de los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca para que determinen las **características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla** en las actividades y operaciones que se deban realizar en la jurisdicción del departamento.

PARÁGRAFO. Las ordenanzas que expidan las Asambleas de los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y del Valle del Cauca, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO 5o. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos y hechos económicos que sean sujetos al gravamen que se autoriza por la presente ley.

ARTÍCULO 6o. **La tarifa** contemplada en esta ley, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.

ARTÍCULO 7o. El control fiscal del recaudo, el traslado de los recursos a la Universidad del Pacífico y la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de las Contralorías Territoriales y General de la Nación, según sus competencias.

ARTÍCULO 8o. La Universidad del Pacífico se llamará a partir de la vigencia de la presente ley, Universidad del Pacífico Ómar Barona Murillo en reconocimiento a su primer rector y fundador.

ARTÍCULO 9o. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### **ORDENANZA 473 DE 2017. Artículos 6, 7 y 10:**

**ARTÍCULO SEXTO.- Sujeto Pasivo:** Son Sujetos Pasivos de la Estampilla Pro Universidad del Pacífico Omar Barona Murillo, las Personas Naturales o Jurídicas que soliciten, suscriban o se beneficien de los actos gravados con la Estampilla. Son también Sujetos Pasivos las Personas Naturales o Jurídicas que realicen actividades Comerciales o Industriales en los Municipios donde haya sede de la Universidad del Pacífico con utilización o aprovechamiento de sus Recursos Naturales o su posición estratégica y cuya actividad económica está prevista en el Hecho Generador.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.- Hecho Generador:** El Hecho Generador de la Estampilla Pro Universidad del Pacífico Omar Barona Murillo, está constituido por la solicitud, suscripción o expedición de actos o documentos en los cuales se hace obligatorio el cobro de la Estampilla, así como la realización de alguna de las actividades Industriales o Comerciales gravadas.

**PARÁGRAFO 1.-** Se entienden por Actos o Documentos Departamentales aquellos suscritos o expedidos por los funcionarios de la Administración Departamental del nivel central; Establecimientos Públicos, Entidades Descentralizadas Directas e Indirectas, Empresas Industriales y Comerciales, las Sociedades de Economía Mixta, las Instituciones Educativas del Orden Departamental, las Entidades Descentralizadas Directas e Indirectas por Servicios; las Empresas Sociales del Estado, la Contraloría, la Asamblea, los Organismos y Entes Universitarios Autónomos, y demás Entidades Públicas del Orden Departamental.

También los Actos y documentos que suscriban o expidan las personas de derecho privado que ejerzan funciones públicas delegadas del Orden Departamental.





**PARÁGRAFO 2.-** Se entienden por Actos o Documentos Municipales aquellos suscritos o expedidos por los Funcionarios de la Administración Municipal del nivel Central; Establecimientos Públicos, Entidades Descentralizadas Directas e Indirectas, Empresas Industriales y Comerciales, las Sociedades de Economía Mixta, las Instituciones Educativas del Orden Municipal, las Entidades Descentralizadas Directas e Indirectas por Servicios; las Empresas Sociales del Estado, la Contraloría, las Personerías, los Concejos, los Organismos y Entes Universitarios Autónomos, y demás Entidades Públicas del Orden Municipal.

También los Actos y Documentos que suscriban o expidan las Personas de Derecho Privado que Ejercen Funciones Públicas Delegadas del Orden Municipal.

**ARTÍCULO DECIMO.- Bases y Tarifas:**

**1. En los actos y documentos gravados:**

ACTOS Y DOCUMENTOS GRAVADOS	TARIFA
La celebración de negocios jurídicos, incluidos los contratos de obra pública y suministro de bienes, de concesión, contratos de prestación de servicios, sus prórrogas y adiciones en el Departamento del Valle del Cauca.	0. 5% del valor a pagar sin incluir IVA
Inicio del trámite para la expedición del Pasaporte	0.5% SMMLV
Los certificados y constancias expedidas por Funcionarios o Servidores Públicos del Departamento.	0.5% SMMLV
Los certificados, Paz y Salvo de Impuestos del Departamento.	0.5% SMMLV
Contratos y convenios que se realicen por concepto de alquiler de escenarios Deportivos y Culturales en el Departamento.	1% sobre el valor del contrato.
Producido del valor de la venta y/o remate de los activos de propiedad del Departamento.	1% sobre el valor del contrato.
Títulos académicos de Educación Superior o Universitarios expedidos en el Departamento.	0.5% SMMLV
Actas de posesión de los Servidores Públicos del Departamento.	0.2% SMMLV

Permisos y/o autorizaciones, licencias, salvo conductos, concesiones, tasas y seguimientos otorgados por las autoridades ambientales del Departamento.	1% del valor del tramite
Por la renovación o inscripción de laboratorios, farmacias, depósitos de medicamentos y fábrica de alimentos ante la Secretaría de Salud Departamental.	0,2 % SMMLV
Las licencias de funcionamiento que se registren o renueven para entidades de Salud en el Departamento.	0,2% SMMLV
Actos y registros de inscripción de establecimientos educativos ante la Secretaría de Educación del Departamento.	0,2% SMMLV

**PARAGRAFO.-** Exceptúese del cobro de la Estampilla los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con Personas Naturales, cuya cuota pactada no exceda los 6 SMMLV



- 2. Actividades Gravadas:** las Personas Naturales o Jurídicas que realicen Actividades Comerciales o Industriales que se realicen en los Municipios donde haya sede de la Universidad del Pacífico con utilización o Aprovechamiento de sus Recursos Naturales o su Posición Estratégica, deberán liquidar y pagar en su declaración anual del Impuesto de Industria y Comercio a título de Estampilla Pro Universidad del Pacífico Omar Barona Murillo, una suma equivalente al cinco por mil (5x1000) de los ingresos brutos obtenidos en el respectivo año gravable.

La Secretaría de Hacienda Municipal o Distrital o quien haga sus veces, deberá transferir los recursos al Departamento del Valle del Cauca dentro de los diez (10) días siguientes al recaudo efectivo a la cuenta establecida para tal fin.

**PARÁGRAFO.-** Autorízase al Gobierno Departamental, para recaudar los valores por el uso de la Estampilla que se ordena emitir en la presente Ordenanza, en cada uno de los Municipios del Departamento del Valle del Cauca.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículos 338 y 363

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

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.  
Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

## 4.2 ANÁLISIS DEL FONDO DEL ASUNTO.

En el caso sometido a consideración, la parte actora aspira básicamente a dos cosas i) se inaplique por inconstitucional el artículo 3° de la Ley 1685 de 2013 y ii) en consecuencia, la nulidad de los artículos 6, 7 y 10 de la Ordenanza 473 de 2017 de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca. Solicita la suspensión provisional de las normas.

El Congreso de la República con la Ley 1685 de 2013 facultó expresamente a las Asambleas de los Departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca para que expidieran el acuerdo que ordenara la emisión, distribución y recaudo de la



contribución parafiscal Estampilla Pro Universidad del Pacífico hasta por una suma de trescientos millones de pesos (\$300.000.000,00), inicialmente por 10 años, y después de la expedición de la Ley 2256 de 2022, hasta por 20 años.

Así mismo, dicha norma dispuso que los hechos y actividades económicas a gravar serían entre otras, las actividades comerciales o industriales que se realicen en los municipios donde haya sede de la Universidad del Pacífico **con utilización o aprovechamiento de sus recursos naturales o su posición estratégica.**

En virtud de lo anterior, la Asamblea Departamental del Valle del Cauca expidió la Ordenanza 473 de 2017, en la que básicamente en sus artículos 6 y 7 al establecer el sujeto pasivo y el hecho generador, replicó el contenido de la Ley 1685 de 2013 al disponer que debían cancelar dicha estampilla las personas naturales y jurídicas que realicen actividades comerciales o industriales en los municipios **con sede de la Universidad del Pacífico con utilización o aprovechamiento de sus recursos naturales o su posición estratégica.** En su artículo 10 fijó las bases y tarifas que para el caso que nos ocupa sería del 5x1000 de los ingresos brutos obtenidos en el respectivo año gravable.

Por su parte, el artículo 363 de la Constitución Política señala que la equidad, la eficiencia y la progresividad son los principios del sistema tributario; y a su turno, el 338 ibidem, dispone que, en tiempo de paz, -entre otros- el Congreso y las Asambleas Departamentales pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales, debiéndose fijar el sujeto activo, pasivo, los hechos, bases gravables y las tarifas.

Debe precisarse que “[L]a Contribución fiscal comprende el impuesto propiamente dicho, la tasa y la contribución de carácter especial, como el impuesto de valorización, mientras que la **parafiscalidad** está constituida por una especie de "impuestos corporativos" que, en concepto del profesor Maurice Duverger, son los que **se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades.**”<sup>10</sup>

Visto el objetivo de la estampilla en comento que no es otro que, financiar el mejoramiento de la calidad educativa, ampliación de carreras, estabilidad de cuerpo docente, modernización de la tecnología, ampliación de la cobertura y mejoramiento de la planta física de la Universidad del Pacífico<sup>11</sup>, es claro que nos encontramos

---

<sup>10</sup> Sentencia C-545 de 1994.

<sup>11</sup> Art.





ante una **contribución parafiscal** por cuanto el recaudo de la estampilla está destinado a un organismo público para asegurar su financiamiento.

Hasta aquí, no encuentra la Sala de Decisión méritos para inaplicar la Ley 1685 de 2013 al no hallar contrariedad con la Constitución, toda vez que aquella faculta al Congreso y a las Asambleas Departamentales para la creación de contribuciones parafiscales como sucede en el presente caso, al tiempo que no se está en contravía de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, máxime al destacarse que el destino de los dineros materia de recaudo son para la inversión específica de educación pública.

De modo que, a prima facie no encuentra razones esta magistratura para inaplicar por inconstitucional el artículo 3° de la Ley 1685 de 2013 que, a su vez, sirvió de base o fundamento para la creación de la estampilla Pro Universidad del Pacífico, destacando que la excepción de inconstitucionalidad es una herramienta de los operadores judiciales *“en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales”*<sup>12</sup>, lo cual no se avizora en el sublite.

Refuerza lo anterior, el hecho de que en la ordenanza acusada, se estableció claramente el sujeto activo, pasivo, los hechos, bases gravables y las tarifas, por lo que cumple los parámetros que exige la constitución para su creación.

De otra parte, se recuerda que “el ICA somete a imposición la realización de toda actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción local, ya sea ejercida «de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos»; por lo cual se gravan las ganancias ordinarias y extraordinarias producidas en el periodo por cada actividad.”<sup>13</sup>.

Lo anterior pareciera llevar a concluir que no existe actividad de lucro que estuviera fuera del marco del ICA, no obstante, se aclara que “se consideran **actividades industriales** las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje **de cualquier clase de materiales o bienes**<sup>14</sup>”; las actividades de servicios, las dedicadas a satisfacer necesidades específicas de la comunicad<sup>15</sup> y de otra parte, debe

<sup>12</sup> Corte Constitucional SU132/13

<sup>13</sup> Sentencia Unificación. Consejo de Estado. Sección Cuarta. C. P.: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Dos (02) de diciembre de 2021. Rad. 25000-23-37-000-2013-01107-01 (23424).

<sup>14</sup> Art. 197 Decreto 1333 de 1986

<sup>15</sup> **Art. 199 Decreto 1333 de 1986.** “expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casa de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de





entenderse que “una operación constituye actividad comercial gravada con el ICA cuando la misma la ejerce el sujeto pasivo **con carácter empresarial**”<sup>16</sup>.

En consecuencia, se advierte que no existe una identidad precisa entre ambos tributos *-estampilla Pro Universidad del Cauca y el ICA-*, destacándose que el hecho generador de la ordenanza en disputa, contrario al ICA, enmarca la utilización o el aprovechamiento de **los recursos naturales o su posición estratégica y en municipios donde haya sede de la universidad del pacífico**, por lo que, no todo sujeto que desarrolle una actividad industrial, comercial o de servicios será gravado con la contribución parafiscal en cita, pues debe mediar como condición la relación con los recursos naturales ya que textualmente reza: “*actividades comerciales o industriales que se realicen en los municipios **donde haya sede de la Universidad del Pacífico con utilización o aprovechamiento de sus recursos naturales o su posición estratégica***”

Se agrega que no toda actividad comercial es gravada con el ICA, pues en palabras del Consejo de Estado *-en su sentencia de unificación-* se requiere que la actividad sea ejercida con carácter empresarial, por lo que, existirán sujetos pasivos de la estampilla pero que no lo sean del ICA o viceversa, reiterando que, para que la actividad comercial sea gravada con la estampilla necesita de la utilización, aprovechamiento o posición estratégica de los recursos naturales.

De suerte que, contrario a lo manifestado por el accionante, la contribución parafiscal de la estampilla Pro Universidad del Pacífico fue creada sin que se encuentre una contravención palmaria respecto de la Constitución y además no guarda identidad con el Impuesto de Industria y Comercio, circunstancias que motivan la negativa de la suspensión provisional en este estadio temprano del proceso.

De otra parte, se destaca la autonomía de las entidades territoriales para establecer los elementos de los tributos en el marco de la Constitución y la Ley. Al respecto ha indicado el Consejo de Estado<sup>17</sup>:

---

intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas automotrices y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y video, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.”

<sup>16</sup> Ibidem. SU- Consejo de Estado. Sección Cuarta. C. P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ. Dos (02) de diciembre de 2021. Rad. 25000-23-37-000-2013-01107-01 (23424).

<sup>17</sup> Consejo De Estado. Sección Cuarta. C.P. Milton Chaves García. Veintiuno (21) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación: 76001-23-33-000-2013-01223-01(22629)



[D]e conformidad con lo consagrado en los **artículos 287-3, 300-4 y 338** de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la ley. La Carta Política confiere a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la potestad de determinar los elementos de los tributos del orden departamental, distrital y municipal, de acuerdo con la ley, sin que tal atribución sea exclusiva del Congreso, pues de serlo, sería nugatoria la facultad que la Constitución Política confiere a las entidades territoriales, conforme con lo previsto en el artículo 338, en concordancia, con los principios de descentralización [art. 1º] y autonomía de las entidades territoriales [art. 287-3, 300-4 y 313-4]. Así, la normativa constitucional reconoce a las entidades territoriales su autonomía impositiva, que les permite definir directamente los elementos esenciales del tributo dentro de los parámetros que la ley de creación del mismo haya señalado.

Por tanto, se reconoce la autonomía impositiva de las entidades territoriales a la luz de los cánones constitucionales.

Ahora, si bien la solicitud del accionante guarda el *fumus bonis iuris* por cuanto la solicitud tiene apariencia de buen derecho ante la exposición de motivos para la medida cautelar, lo cierto es que, **no existe periculum in mora** debido a que, de hallarse méritos para acceder a las pretensiones, los efectos de la sentencia no serían nugatorios de una parte porque la estampilla Pro Universidad del Pacífico **recientemente acaba de ser prorrogada por un tiempo de 20 años mediante la Ley 2256 de julio de 2022**, por lo que, el fallo tendría pleno efecto útil, y de otra parte, por cuanto no puede perderse de vista que el medio de control de simple nulidad tiene por “finalidad única la de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta... y, cuando no se esté en presencia de una pretensión litigiosa”<sup>18</sup>.

Todo lo anterior, sumado a que el análisis planteado por el accionante merece un estudio de fondo que corresponde a la sentencia, destacando que uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos, redundante es que sea más gravoso negar la medida que decretarla, lo cual tampoco se cumple en el sublite por cuanto resultaría **más gravoso para el interés general suspender el recaudo de una contribución parafiscal destinada a la financiación de la educación pública, que negarla**, máxime al reiterarse que no existen elementos a prima facie que lleven al convencimiento de una contravención palmaria frente a la Constitución como tampoco puede afirmarse que todo sujeto pasivo del ICA, lo será de dicha estampilla.

En consecuencia, se

---

<sup>18</sup> Consejo De Estado. Sección Segunda Sub Sección A Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Veintiuno (21) de septiembre de 2017, Radicación: 11001-03-25-000-2012-00177-00(0753-12)

Radicación : 76001-23-33-000-2020-00192-00  
Medio de control : Nulidad  
Demandante : Mario Fernando Sudupe López  
Demandado : Departamento del Valle del Cauca



## **R E S U E L V E**

**NEGAR** la suspensión provisional requerida por la parte actora, por las razones expuestas en esta providencia.

El Magistrado,

(Firmado electrónicamente)

**OMAR EDGAR BORJA SOTO**