REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

Yopal – Casanare, dieciocho (18) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Medio de Control:		NULIDAD (art. 137 ley 1437 de 2011) *Acuerdo Municipal No. 014 del 16 de Julio de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Pore - Casanare, "Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 014 del 06 de Octubre de 2008".*
Demandante:		JAIRO ENRIQUE PÉREZ BARRETO.
Demandados:		MUNICIPIO DE PORE – CASANARE y CONCEJO MUNICIPAL DE PORE
Radicación	:	85001-33-33-002-2015-00474-00

Procede este operador judicial a dictar la sentencia que coloque fin a la instancia en el asunto de la referencia, una vez agotadas todas las etapas contempladas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para este tipo de medio de control, y habida cuenta que los presupuestos procesales normativos están satisfechos.

OBJETO DE LA DEMANDA:

El ciudadano JAIRO ENRIQUE PÉREZ BARRETO a través de apoderado judicial impetra demanda de Nulidad contra el acto administrativo contenido en el Acuerdo Municipal No. 014 del 16 de Julio de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Pore - Casanare, "*Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 014 del 06 de Octubre de 2008*", solicitando el accionante a esta jurisdicción que mediante el trámite judicial contencioso administrativo de rigor, se acceda a sus pedimentos que se contraen a la nulidad del acto administrativo mencionado al considerarlo contrario al contexto normativo que rige el trámite allí dispuesto.

PRETENSIONES:

La demanda plantea en este apartado de manera integral la solicitud de nulidad del Acuerdo Municipal No. 014 del 16 de Julio de 2009, o sus efectos, esto es desde el 16 de Julio de 2009 hasta el 30 de Mayo de 2013, en que fue derogado, o la fecha que corresponda.

ANTECEDENTES:

Refiere que la Ley 687 de 2001, creó la Estampilla Pro – dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano e instituciones y centros de vida para la tercera edad, impuesto de propiedad territorial.

El Municipio de Pore - Casanare en aplicación de la aludida Ley, incorporó al estatuto municipal de rentas la estampilla, estableciendo su reglamentación y recaudo a través del Acuerdo 014 de 2008.

Posteriormente el Gobierno Nacional profirió la Ley 1276 de 2009 (que modificó la Ley 687 de 2001, estableciendo nuevos criterios para dicho tributo), motivo por el cual la Administración Municipal de Pore, en aras de actualizar dicha normatividad, tramitó el Acuerdo No. 014 del 16 de Julio de 2009, derogando el Acuerdo 014 de 2008.

Advierte que el Acuerdo No. 014 de 2009, solamente estableció la tasa del impuesto denominado "Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor", omitiendo la fijación de los sujetos activos y pasivos, el hecho generador y la base gravable, elementos que

deben determinarse con claridad al tenor del artículo 338 de la Constitución Nacional de 1991.

No obstante la presunta falencia, destaca que el Alcalde Municipal de Pore – Casanare, no objetó el acuerdo prenombrado que a su juicio vulneraba el ordenamiento jurídico.

Finalmente señala que el Acuerdo 014 de 2009, fue derogado por el actual estatuto de rentas del Municipio de Pore, a partir del 30 de Mayo de 2013.

NORMAS VIOLADAS Y FUNDAMENTOS DE DERECHO:

Indica como violadas las siguientes:

- Acuerdo 014 del 16 de Julio de 2009.
- Constitución Política, Preámbulo y artículos: 1, 2, 3, 4, 95, 288, 294, 311, 313, 315, 338, 363.
- Ley 136 de 1994, articulo 32.
- Ley 687 de 2001, artículo 3º.
- Ley 1437 de 2011, articulo 137.

En cuanto al concepto de violación realiza un recuento de la normatividad que regula la creación y regulación de impuestos y/o tributos, trayendo a colación apartes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, y centrando su argumento jurídico en lo siguiente:

"Queda claro sin lugar a dudas, que el artículo 338 de la Constitución, en nuestro sistema tributario descentralizado, exige que la ley, la ordenanza o acuerdos, establezcan los elementos de los impuestos (los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos). De lo contrario, el gravamen no tiene existencia jurídica, atentado (sic) contra el debido proceso del contribuyente.

De otra parte, en el caso bajo examine, donde solamente se estableció la tarifa, y los demás elementos exigidos por la norma constitucional no se fijaron de manera

directa no por la Ley, ni por el acuerdo municipal acusado de nulidad, se encuentra comprometido o vulnerado el ***PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA.***

Este principio, tiene como objetivo lograr la seguridad jurídica y la eficiencia del recaudo del tributo, como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia antes enunciada, y que se vulnera por la no fijación clara de los elementos del impuesto lo que conduce a su inexequibilidad o anulación (...)
(...)
Es así, que en el presente caso, la omisión de determinación de los elementos del impuesto objeto de la presente demanda, es tan evidente, que se han desconocido las normas arriba señaladas, pues no es posible determinar con certeza la obligación tributaria de que trata el Acuerdo. Los elementos del tributo, son el eje fundamental no solamente de la legalidad de la norma en comento, sino que de este depende el debido proceso de los ciudadanos que en su momento se vieron obligados a pagarlo. Así mismo, el ente accionado, por falta de aplicación del artículo 338 Constitucional, omitió cumplir sus funciones con apego al ordenamiento jurídico, pues se desconoció el mandato constitucional estudiado.

En ese orden, el concejo municipal de Pore, debió fijar los elementos del tributo, de forma clara pues está dentro del marco ordinario de sus funciones o competencias
(...)
(..)
En conclusión, se solicita al Juez que declare la nulidad del acto administrativo o sus efectos, por cuanto vulneró las normas en que debía fundarse, al desconocer y no aplicar la Constitución Política, según lo expuesto ut supra."

ACTUACIÓN PROCESAL:

La demanda donde se invoca el medio de control de ***NULIDAD*** que dio origen al proceso fue presentada ante la Oficina de Servicios Judiciales de Yopal el día 20 de Octubre de 2015, como consta en sello impuesto a folio 9 del cuaderno principal.

Sometida a reparto en la misma fecha de presentación, le correspondió a este Estrado Judicial, siendo recibida en la Secretaría el 22 del mismo mes y año e ingresada al Despacho el día 3 de Noviembre de 2015.

Mediante auto del 13 de Noviembre de 2015 (fls. 21 y 22 c.1.), se ADMITIÓ la demanda, al considerar reunidos los requisitos mínimos exigidos en el estatuto procedimental; se ordenó vincular como demandado al Concejo Municipal de Pore; acorde con lo anterior, se dio traslado a la Alcaldesa Municipal de Pore, al Presidente del Concejo Municipal de Pore y al Agente del

Ministerio Público; Así mismo, se dispuso comunicar a la Comunidad de Casanare y en especial a los habitante del Municipio de Pore, sobre la existencia del presente proceso.

Pronunciamiento conjunto del Municipio de Pore y Concejo Municipal de Pore: (fls 51 - 57 c.1).

A través de apoderado judicial en común dichas entidades se hacen presente al escenario de la Litis que se le ha planteado, manifestando en principio que se oponen a las pretensiones de la demanda ya que consideran que el acto administrativo contenido en el Acuerdo 014 de 2009 no violó el ordenamiento jurídico y por ende no es procedente la acción de nulidad, esgrime como argumentación principal, lo siguiente:

"(...) *Nos oponemos a la Nulidad del Acurdo (sic) No. 014 del 16 de julio de 2009 "Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 014 del 06 de octubre de 2008", y los efectos que generó el mismo desde la fecha en que entró en vigencia hasta su derogatoria mediante el Acuerdo Municipal No. 010 del 30 de mayo de 2013, por los siguientes motivos:*

1. Es de tener en cuenta que el acto administrativo crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, aplicado al caso en concreto se puede evidenciar que el Acuerdo No. 014 del 16 de julio de 2009, que modifica parcialmente el capítulo XIII del Acuerdo 014 de 2008, no modificó los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 129 "Elementos del Tributo", correspondiente a los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, modificando solamente el numeral quinto (5º) del citado artículo; en razón a la disposición Constitucional del artículo 338 de la Carta Política del 1991, en cumplimiento de la Ley 1276 de 2009 mediante la cual modificó la Ley 687 de 2001, al establecer los nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros de vida.
(.)
(...) el Municipio (Concejo municipal-Alcalde) a través del Acuerdo Municipal No. 014 del 16 de julio de ***2009****, modificó parcialmente el Capítulo XIII del Acuerdo 014 del 06 de octubre* ***2008****, y no derogó el Acuerdo 014 de 2008, en cumplimiento de la Ley 1276 de 2009 mediante la cual modificó la Ley 687 de 2001, estableciendo nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida; Es decir que tal acto administrativo se dio en cumplimiento de un deber legal, actualizando la estampilla ahora denominada "Estampilla para el bienestar del adulto mayor". Es importante ratificar que* ***no se derogó*** *el Acuerdo 014 de 2008, y que solamente se modificó una parte del título XIII con el Acuerdo 014 de 2009.*
(..)
Con el Acuerdo Municipal No. 014 del 06 de julio del 2009, en su artículo primero, que modificó parcialmente el Capítulo XIII del Acuerdo 014 de 2008, se puede observar que los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 129 "Elementos del Tributo" permanecieron indemnes sin modificación alguna; observase entonces que sí están los elementos del tributo que manifiesta el accionante. Por lo anterior y en desarrollo de las competencias del Concejo Municipal, si quedaron inmersas los

elementos del tributo, dentro del acuerdo 0014/2008, con el ánimo de cumplir lo descrito en el artículo 388 de la Constitución Política de Colombia."

Otras actuaciones:

Con auto del 9 de Diciembre de 2016 (fls. 298 y 299 c.1.) se dispuso tener por contestada la demanda en tiempo por el MUNICIPIO DE PORE y CONCEJO MUNICIPAL DE PORE (Casanare), se reconoció personería a su apoderado judicial; y conforme al artículo 180 del CPACA dispuso convocar a la práctica de *AUDIENCIA INICIAL* señalando fecha y hora.

El día 13 de Marzo de 2017 (fls 301 - 303 c.1.), se realizó ***Audiencia Inicial*** en la cual se trataron los temas de: Saneamiento del proceso, resolución de excepciones previas (pronunciándose sobre la alegación incoada por la parte demandada, denominada "Ineptitud de la demanda debido a la sustracción de materia"), procedencia de la conciliación, fijación del litigio, decreto de pruebas, y fijación de fecha y hora para la realización de la *AUDIENCIA DE PRUEBAS*.

El día 30 de Mayo de 2017 (fls. 308 y 309 c.1.), se celebró Audiencia de Pruebas, la cual se circunscribió a lo siguiente: i) Recepción e incorporación de prueba testimonial decretada a petición de la parte demandada; y ii) Fijación de fecha y hora para la realización de Audiencia de Alegatos y Juzgamiento; en esta última etapa el Despacho haciendo uso de la prerrogativa estatuida en el inciso final del artículo 181 del CPACA, considera innecesaria la práctica de la aludida Audiencia y ordena a las partes presentar por escrito los alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes y en el mismo término el agente del Ministerio Público para rendir su correspondiente concepto, advirtiendo que la sentencia se proferirá dentro de los veinte (20) días siguientes al vencimiento del término concedido para alegatos.

SÍNTESIS DE ALEGATOS:

De la parte demandada – Municipio de Pore y Concejo Municipal de Pore: (fls. 311 a 315 c.1.).

Dentro del término legal otorgado el apoderado judicial en común de las entidades demandadas concurre dentro de la oportunidad legal pertinente, ratificando la argumentación esgrimida en la contestación de la demanda, señalando como complementación lo siguiente:

"(...) es claro para este operador jurídico que el honorable Concejo Municipal de Pore, si define los elementos del tributo "Estampilla Pro – Cultura" en el artículo 129 del Acuerdo 014 de Octubre de 2008, que fue modificado y no derogado por el acto administrativo objeto de la demanda.

De igual forma ésta probado que el Acuerdo 014 del dieciséis (16) de julio de 2009 modificó parcialmente el Acuerdo 014 del seis (6) de octubre de 2008, en atención de lo consagrado en la Ley 1276 de 2009, por lo que existe un fundamento legal para la decisión adoptada por el Honorable Concejo Municipal de Pore en el año 2009.

Se observa en el referido acuerdo del año 2009, del cual obra copia autentica dentro del expediente, que su artículo 1º indica que modifica el capítulo XIII de Acuerdo 014 de 2008, entre otros aspectos en lo regulado en el numeral 5º del artículo 129 del mismo, al variar la tarifa del "0,5% sobre el valor de la base gravable" al "cuatro por ciento (4%) del valor total del contrato o convenio o adiciones de los mismos."

Entonces está probado que el acto administrativo demandado solo modificó uno existente y no lo derogó para expedir una nueva reglamentación como equivocadamente lo demanda el accionante.

Resta pronunciarme sobre el contenido del artículo primero del Acuerdo 014 del dieciséis (16) de julio de 2009 el cual en relación con los elementos del tributo transcribió el título del artículo 129 y modificó el numeral 5º. de dicha norma, sin transcribir los numerales del 1º al 4º, porque para el efecto lo que hizo el ente colegiado fue evidenciar puntos seguidos dentro de paréntesis, tratando el asunto como una omisión de un texto en medio de una cita, dando a entender que se trata de un texto no sujeto a modificación alguna y que por ende quedaba incólume, esto es de igual forma que en el texto original del tantas veces aludido artículo 129 del Acuerdo 014 del seis (6) de octubre de 2008."

La parte actora y el señor Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho, guardaron silencio en esta importante etapa.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS:

Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la *dignidad humana* (art. 1 C.N.), desde aquí debe partir cualquier análisis a situaciones jurídicas de diverso índole puestas en conocimiento de funcionario alguno que se precie de administrar justicia.

Este estrado judicial al verificar el cumplimiento de los presupuestos procesales de competencia (numeral 1° del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), demanda en forma, capacidad para ser parte y capacidad para comparecer al proceso, derecho de acción y contradicción, procede al estudio del tema central del debate (en armonía con lo normado en el artículo 187 ibídem).

De igual forma, en aplicación al contenido del artículo 207 del CPACA, efectúa el control de legalidad respectivo y al efecto declara que no existe vicio alguno que conlleve a la nulidad de lo hasta ahora actuado, por lo cual el proceso queda debidamente saneado.

Problema jurídico planteado:

Se trata de determinar si el Acuerdo No. 014 del 16 de Julio de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Pore (Casanare) "*Por el cual se modifica parcialmente el acuerdo 014 del 6 de octubre de 2008*", se encuentra viciado de nulidad; en consecuencia si es factible extraerlo del tránsito jurídico; o si por el contrario el aludido acto enjuiciado fue proferido y está acorde con la normatividad que regula esta clase de materia.

Se precisa que si bien es cierto dicho acto administrativo implícitamente se encuentra derogado acorde con la expedición del Acuerdo No. 010 del 30 de Mayo de 2013 (Por el cual "Se expide el estatuto de rentas del Municipio de Pore"), también es cierto que según lineamiento jurisprudencial del Consejo de Estado[1] (que fue discernido por este Operador Judicial en este mismo proceso, en la Audiencia Inicial celebrada el 13 de Marzo de 2017, al resolver una excepción previa), ello no impide que se pueda abordar el examen de constitucionalidad y/o legalidad de esta clase de actos, en aras de garantizar la integridad del ordenamiento jurídico.

Acorde con lo anterior y con base en el análisis normativo y probatorio, la sentencia establecerá si al confrontar el acto acusado con las normas presuntamente violadas, fluye la evidencia de requerimientos jurídicamente exigibles no cumplidos en dicho acto.

Pruebas allegadas al expediente:

.- Copia del Acuerdo Municipal No. 014 del 16 de Julio de 2009 (fls. 71 a 76 c.1.), expedido por el Concejo Municipal de Pore (Casanare) "*POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO 014 DEL 06 DE OCTUBRE DE 2008*", con sus respectivas constancias y/o certificaciones de autenticidad, vigencia y notificación (fl. 70, 77 a 79 c.1.). De dicha normatividad se resalta lo siguiente:

"***ARTÍCULO PRIMERO:*** *Modificar el Capítulo XIII del Acuerdo 014 de 2008, el cual quedará así:*

CAPITULO X

ESTAMPILLA PARA EL BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR

ARTICULO 128º. AUTORIZACION LEGAL. *Crease la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor del Municipio de Pore, de conformidad con la Ley 687 de 15 de Agosto de 2001, modificada por la Ley 1276 del 05 de Enero de 2009.*

[1] C E Sala de lo contencioso administrativo – Sección Tercera – Subsección A Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón Sentencia del 27 de mayo de 2015 Radicado No 11001-03-26-000-2010-00090-00 (40108). Actor Arley Cuesta Simanca Demandada. Superintendencia Nacional de Salud

El valor anual de emisión de conformidad con el artículo 2 de la Ley 687 del 15 de Agosto de 2001 modificada por la Ley 1276 del 05 de Enero de 2009, el valor anual de la emisión de la Estampilla para Bienestar del Adulto Mayor del Municipio de Pore, será como mínimo el 4% del valor de cada contrato y adiciones.

ARTICULO 129º. ELEMENTOS DEL TRIBUTO

(...)...

5. TARIFA. *La tarifa de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor será el cuatro por ciento (4%) del valor total del contrato o convenio o adiciones de los mismos.*

PARÁGRAFO UNO. *La suma resultante de la liquidación de los derechos de la estampilla se aproximará al múltiplo de 1.000 más cercano.*

PARÁGRAFO DOS. La Estampilla se causará con la presentación de cada cuenta de cobro o factura y el recaudo se llevará a cabo por retención en la fuente, la cual será practicada por la entidad contratante.

La entidad retenedora presentará una relación de los pagos realizados y de las retenciones practicadas mensualmente y consignará lo retenido en la cuenta informada para tal efecto por la administración municipal, dentro de los plazos establecidos por la Secretaría de Hacienda.

El no pago oportuno generará la sanción por mora prevista en el Estatuto Tributario Nacional."

.- Copia del Acuerdo Municipal No. 014 del 6 de Octubre de 2008 (fls. 81 a 161 c.1.), expedido por el Concejo Municipal de Pore (Casanare) "*Por el cual se expiden las normas municipales en materia tributaria, y se actualizan y reforman los procedimientos Tributarios del Municipio de Pore*", con sus respectivas constancias y/o certificaciones de autenticidad, vigencia y notificación (fls. 162 y 163 c.1.). En dicha normatividad se estableció en la parte pertinente:

"***ARTICULO 128.- AUTORIZACION LEGAL.*** *La estampilla pro-anciano está autorizada por la Ley 687 de 2001.*

ARTÍCULO 129.- ELEMENTOS DEL TRIBUTO

1. SUJETO PASIVO: *Los (sic) personas naturales o jurídicas que celebren contratos con la administración municipal y sus entidades descentralizadas. Cuando el contrato se celebre con un consorcio o unión temporal, quienes hacen parte de los mismos serán los sujetos pasivos del gravamen.*

2. SUJETO ACTIVO: *Municipio de Pore.*

3. HECHO GENERADOR: *Lo constituye la celebración de contratos o convenios con la Administración municipal y sus entidades descentralizadas.*

No se agravaran con este tributo, los convenios de cofinanciación y de cooperación con entidades y personas públicas o privadas.
Así mismo, no causan el tributo los contratos que la administración celebre para la ejecución de recursos del sistema de seguridad social en salud financiados en la

321

proporción de la Unidad Percápita de Capitación Subsidiada UPC-s establecida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

4. BASE GRAVABLE: *Está conformada por el valor total de los contratos o convenios que celebren personas naturales o jurídicas sean privadas o públicas con la administración municipal y sus entidades descentralizadas, cuyo monto supere el 10% de los contratos de menor cuantía a que se refiere la ley 1150 de 2007 y el decreto reglamentario 2474 de 2008."*

.- Copia del Acuerdo Municipal No. 010 del 30 de Mayo de 2013 (fls. 164 a 293 c.1.), expedido por el Concejo Municipal de Pore (Casanare) *"POR EL CUAL "SE EXPIDE EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE PORE"",* con sus respectivas constancias y/o certificaciones de autenticidad, vigencia y notificación (fls. 294 y 295 c.1.). En dicha normatividad se estableció y reguló los impuestos o tributos que constituyen ingresos para el municipio, dentro del cual se encuentra la "ESTAMPILLA PROBIENESTAR DEL ADULTO MAYOR"; aunado a lo anterior, se estableció que dicho acuerdo derogaba todas las normas municipales contrarias a él, en especial el *Acuerdo 14 de 2008* (ver folios 213 a 216 y 293 c.1.).

En Audiencia de Pruebas celebrada el 30 de Mayo de 2017, se recepcionó el Testimonio del señor HUGO SAAVEDRA GOYENECHE (fls. 308 y 309 c.1.).

APLICACIÓN DE NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA AL CASO CONCRETO:

Se debe tener en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa está instituida para conocer lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes especiales, desatando las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo conforme lo establece el Art. 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El Medio de Control de Nulidad (art. 137 CPACA) tiene como finalidad servir de instrumento para buscar la invalidez de un acto administrativo que proviene de cualquiera de las ramas del poder público, porque se estima contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar ajustado. A través de esta disposición se habilita a toda persona a solicitar nulidad de actos administrativos de carácter general y procede cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien las confirió; conforme a las disposiciones establecidas se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1º de la Carta Política, con lo cual se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa.

Lo que se demanda:

En el caso puesto en conocimiento, la pretensión única de la parte demandante está encaminada a cuestionar la legalidad del acto administrativo contenido en el Acuerdo No. 014 del 16 de Julio de 2009: "*POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO 014 DEL 06 DE OCTUBRE DE 2008*" al considerar que transgrede y desconoce principalmente lo normado en el artículo 388 de la Constitución Política, relacionado con la fijación de los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables del impuesto denominado "*Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor*" del Municipio de Pore.

Contenido del acto acusado:

Auscultado de forma minuciosa el acto enjuiciado, se advierte de forma clara que la decisión allí contenida hace referencia a la modificación *parcial* del Acuerdo No. 014 del 6 de Octubre de 2008 ("Por el cual se expiden los normas municipales en materia tributaria, y se actualizan y reforman los procedimientos Tributarios del Municipio de Pore"), específicamente en sus artículos 128, 129, 130 y 131 (relacionados con la Estampilla para el bienestar del adulto mayor), respecto del articulado 129º solamente se modificó el numeral 5º (de la disposición originaria) relacionado con la ***Tarifa*** de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, dejando incólumes los numerales **1º** (Sujeto Pasivo del Tributo), **2º** (Sujeto Activo del Tributo), **3º** (Hecho Generador del Tributo), y **4º** (Base Gravable del Tributo), ya que no se efectuó manifestación alguna al respecto, ni tampoco de forma expresa se ordenó su supresión o derogación.

El Acuerdo en mención, conforme a su sustento fue dictado con base en las facultades constitucionales y legales en especial las señaladas en el numeral 4º del artículo 313 de la Constitución Política y numeral 7º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.
Para su correspondiente análisis debe este Despacho auscultar las atribuciones discernidas en la Constitución Política sobre esta materia, encontrando respecto a los Concejos Municipales, lo siguiente:

> **"ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:
> *1. (...)*
> *4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
> *(...)*
> *10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen."*

A su turno los Alcaldes, según los numerales 1, 5 y 10 del artículo 315:

*"**Artículo 315.- Son atribuciones del Alcalde:***
1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del Concejo.
(..)
5. Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Municipio.
( )
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen".

Por su parte el artículo 338 de la Carta Política, señala:

*"**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.*** (Subraya y Negrilla del Despacho)

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."

Finalmente la Ley 136 de 1994, "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", estableció:

*"**Artículo 32º.-** Atribuciones. Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:*

1. (...)
(...)
7. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la Ley."

Acorde con lo anterior, tenemos que la Ley 678 de 2001 "*Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida*

323

para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.", estableció en la parte pertinente lo siguiente:

"***ARTÍCULO 1o.*** *Autorízanse a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales para emitir una estampilla como recurso para contribuir a la dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y centros de vida para la tercera edad en cada una de sus respectivas entidades territoriales.*

ARTÍCULO 2o. *El valor anual de la emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo anterior, será hasta del cinco por ciento (5%) del presupuesto anual de cada entidad territorial y de acuerdo con sus necesidades.*

ARTÍCULO 3o. *Autorízanse a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales para señalar el empleo, la tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso de la estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, centros de la vida para la tercera edad en todas las operaciones que se realicen en sus entidades territoriales.*

PARÁGRAFO. *Las ordenanzas que expidan las Asambleas, y los acuerdos que expidan los distritos y municipios, en cada una de su respectiva jurisdicción, serán comunicados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo de su competencia.*

ARTÍCULO 4o. *El producido de la estampilla será aplicado en su totalidad a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad en su respectiva jurisdicción.*

El recaudo de la estampilla de cada administración departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su jurisdicción en proporción directa, al número de ancianos indigentes que atienda el ente distrital o municipal en sus Centros de Bienestar del Anciano."

Posteriormente se profirió la Ley 1276 de 2009 "*A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.*", señalando en lo que nos concierne lo siguiente:

"***Artículo 1°. Objeto.*** *La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida.*

Artículo 2°. Alcances. *La presente ley aplica en todo el territorio nacional; en las entidades territoriales de cualquier nivel, que a la fecha hayan implementado el cobro de la estampilla y estén desarrollando programas que brinden los servicios señalados en la presente ley. Los recursos adicionales generados en virtud de esta ley, serán aplicados a los programas de adulto mayor, en los porcentajes aquí establecidos.*

Artículo 3°. *Modifícase el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y*

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

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

Artículo 4°. *Modifícase el artículo 2° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Artículo 4°. El valor anual a recaudar, por la emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo anterior, será como mínimo, en los siguientes porcentajes, de acuerdo con la categoría de la entidad territorial:*
Departamentos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1° 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Departamentos y Municipios de 2a y 3a Categorías: 3% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Departamentos Municipios de 4a, 5a, y 6a, Categorías: 4% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Artículo 5°. *Modifícase el artículo 4° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley.*

Artículo 6°. Beneficiarios. *Serán beneficiarios de los Centros Vida, los adultos mayores de niveles I y II de Sisbén o quienes según evaluación socioeconómica, realizada por el profesional experto, requieran de este servicio para mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social.*

Parágrafo. *Los Centros Vida tendrán la obligación de prestar servicios de atención gratuita a los ancianos indigentes, que no pernocten necesariamente en los centros, a través de los cuales se garantiza el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales y los demás servicios mínimos establecidos en la presente ley.*
(..)
Artículo 8°. *Modifícase el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Responsabilidad. El Alcalde municipal o distrital será el responsable del desarrollo de los programas que se deriven de la aplicación de los recursos de la estampilla y delegará en la dependencia afín con el manejo de los mismos, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida y creará todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo a la gestión por estos realizada.*

Parágrafo. *Los distritos y municipios podrán suscribir convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida; no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.*

Artículo 9°. Adopción. *En el Acuerdo del Concejo municipal o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de Centros Vida, anteriormente contempladas, estableciendo aquellos servicios que como*

mínimo, se garantizarán a la población objetivo, de acuerdo con los recursos a recaudar y el censo de beneficiarios.

Parágrafo 1°. *A través de una amplia convocatoria, las Alcaldías establecerán la población beneficiaria, de acuerdo con los parámetros anteriormente establecidos, conformando la base de datos inicial para la planeación del Centro Vida.*

Parágrafo 2°. *De acuerdo con los recursos disponibles y necesidades propias de la entidad territorial, podrán establecerse varios Centros Vida, estratégicamente ubicados en el perímetro municipal, que operando a nivel de red, podrán funcionar de manera eficiente, llegando a la población objetivo con un mínimo de desplazamientos.*

Caso concreto planteado:

Acorde con el estudio del caso propuesto en la primera parte de las consideraciones y realizado el cotejo y/o comparación entre la normatividad que regula esta clase de materia y las disposiciones acusadas, se advierte desde ahora, que sin necesidad de mayores elucubraciones, las pretensiones incoadas por la parte actora NO tienen vocación de prosperidad, acorde con las siguientes acotaciones:

En primer lugar, hay que reiterar que del libelo demandatorio se desprende que el único reproche que efectúa la parte actora del acto enjuiciado, es la presunta omisión en la determinación de los elementos principales (sujeto activo y pasivo, hechos y bases gravables) del tributo denominado "*Estampilla para Bienestar del Adulto Mayor*" del Municipio de Yopal, motivo por el cual estima que dicha decisión se encuentra viciada de nulidad.

Bajo dicha posición jurídica, advierte este Operador Judicial que sin profundizar al máximo en el auscultamiento y/o análisis se llega a la conclusión que contrario a lo expuesto por la parte actora, no se avizora causal de nulidad, debido a que tal y como se evidencia en el recuento normativo expuesto en precedencia, el acto acusado fue proferido por Autoridad Competente y en atención a una nueva regulación sobre dicha materia (Ley 1276 de

2009), de igual forma se resalta que al ser un *acto modificatorio,* no se debían establecer y/o fijar los elementos constitutivos del tributo como eran el sujeto activo y pasivo, hecho y base gravable, ya que los mismos se encontraban debidamente determinados en la disposición primigenia que en ningún momento fue suprimida o derogada, por lo cual el fundamento principal de la demanda impetrada carece de base jurídica y fáctica.

En este sentido y tratándose de nulidades, el actor tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones, no basta con que se señale en el líbelo introductorio, la omisión de un mandamiento legal y/o constitucional, sino que se hace necesario probar las supuestas irregularidades en que incurrió la entidad, situación que no se dio en el sub-examine, pues se limitó a efectuar afirmaciones etéreas y sin fundamento, sin expresar las razones valederas de inconformidad de su dicho.

En esas condiciones la parte actora no probó sus afirmaciones, pues de conformidad con el artículo 167 del Código General del Proceso, les corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, supuesto fáctico que no se cumplió en el sub-lite, por lo que – se reitera - no pueden prosperar sus pretensiones.

Como colofón, el Concejo Municipal de Pore– Casanare, actuó en ejercicio de su competencia constitucional y legal, sin que se demostrara – al menos para esta instancia judicial - que la administración para el caso examinado actúo de forma irregular y por este aspecto no aparece el vicio que se le quiere atribuir relacionado con la presunta determinación de los elementos constitutivos

del tributo denominado "*Estampilla para Bienestar del Adulto Mayor*" del Municipio de Yopal.

Así las cosas, la presunción de legalidad de las disposiciones contenidas en el el Acuerdo No. 014 del 16 de Julio de 2009 "*POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO 014 DEL 06 DE OCTUBRE DE 2008*", expedido por el Concejo Municipal de Pore, se mantendrá incólume y por lo tanto, se desestimarán las pretensiones de la demanda.

Costas:

Respecto a su procedencia y conforme a la redacción del artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en aplicación del arbitrio judicial, atendiendo precedentes del superior funcional[2], es discrecional del Operador Judicial imponer la respectiva condena en aquellos eventos que se evidencien conductas dilatorias o de mala fe; en el caso sub-examine, si bien es cierto se evidencia una actuación descuidada y negligente del apoderado judicial que representa los intereses de la parte actora, no se avizora una conducta dolosa, ni tampoco se acreditó que con el trámite de esta actuación procesal se hubieran visto afectados los derechos de otros ciudadanos, motivo por el cual no es legalmente dable la condena en costas.

Conforme a lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal Casanare, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

---

[2] *Tesis del Tribunal Administrativo de Casanare M P Néstor Trujillo González Sentencia del 28 de febrero de 2013 en el expediente No 850012333002-2012-00201-00 Actor Juan Harvy Durán Zapata Vs DIAN Y Auto del 21 de marzo de 2013 Demandante Felipa Inelia Avendaña Mendivesto Vs Nación-Fiscalía Das en supresión en expediente No 850013333001-2012-00030-01*

R E S U E L V E:

PRIMERO.- **DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- Sin costas en esta Instancia, por lo atrás motivado.

TERCERO.- Désele a conocer a las partes y sus apoderados, lo mismo que al señor Agente del Ministerio Público la presente decisión, siguiendo las reglas establecidas en el artículo 203 del CPACA.

CUARTO.- Cumplido lo anterior, una vez ejecutoriada y en firme esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema "*Justicia Siglo XXI*".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO SEGUNDO CIRCUITO ADMINISTRATIVO DEL
JUEZ

LUBIER ANIBAL ACOSTA GONZÁLEZ
Juez