

Traslado

Señor  
Juez Administrativo (Reparto)  
E. S. D.

**Ref. Medio de control. Acción de simple nulidad. Artículos 202, 211 y 212 del acuerdo municipal 044 de 2008.**

**GABRIEL FRANCISCO BARRETO MENENDEZ**, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No 91.275.609 de Bucaramanga, con domicilio y residencia en la calle 40 No. 28 A- 20 de la ciudad de Bucaramanga, en mi condición de ciudadano colombiano, en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; de la manera más respetuosa concurro ante este despacho judicial para demandar la nulidad parcial de los artículos 202 (*Hecho generador y base gravable estampilla Pro Cultura*) y 211 y 212 (*Hecho generador y base gravable estampilla Pro Bienestar del Anciano*), contenidos en el acuerdo municipal 044 de 2008, denominado también "Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga", para que previo el proceso señalado en la Ley, se declare su nulidad parcial por ser abiertamente contrario a la normatividad constitucional y legal vigente, en el entendido que el vicio de legalidad recae sobre la inclusión de los dineros del Sistema de Seguridad Social en Salud, dentro de la base gravable y los hechos generadores de las citadas normas.

**PRESUPUESTOS PROCESALES**

**A. OPORTUNIDAD:** Por impetrarse en el presente caso una acción pública de simple nulidad de conformidad con el artículo 164 numeral 1 literal A, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la publicación del acto impugnado.

**B. COMPETENCIA:** El Juez Administrativo es competente en primera instancia para conocer de esta acción de nulidad en razón a lo previsto en el artículo 155 numeral 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**C. PROCEDIMIENTO:** Es el indicado en el artículo 179 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**D. PARTE DEMANDANTE:** Es parte demandante en la presente acción el suscrito, de condiciones civiles ya anotadas, quien concurre en su condición de ciudadano Colombiano y en ejercicio de la potestad otorgada por el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**E. PARTE DEMANDADA:** El Municipio de Bucaramanga (artículo 80 de la Ley 153 de 1887), representado legalmente por el señor Alcalde, RODOLFO HERNANDEZ GOMEZ o quien haga sus veces (artículo 314 de la Constitución Política).

**F. SOLICITUD DE NULIDAD.** Que se declare la nulidad parcial de las normas demandadas, en el entendido de que las contribuciones denominadas como ESTAMPILLA PRO CULTURA y ESTAMPILLA PROBIENESTAR DEL ANCIANO, no aplican sobre los negocios jurídicos que realice la Alcaldía de Bucaramanga y sus entidades descentralizadas y que se financien con cargos a los recursos DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

**NORMAS DEMANDADAS**

La nulidad que se persigue corresponde a normas de carácter municipal, contenidas en el acuerdo municipal número 044 de 2008 y que pertenecen al denominado "Estatuto tributario del Municipio de Bucaramanga"; disposiciones que se encuentran en la siguiente dirección electrónica de la página web oficial de la entidad demandada, por lo

que en virtud del artículo 167 de la Ley 1437 de 2011, no es necesario acompañar su texto impreso junto con la demanda.

[https://www.bucaramanga.gov.co/tramites/download/normatividad/acuerdos/acuerdos\\_2008/Acuerdo\\_044\\_2008.pdf](https://www.bucaramanga.gov.co/tramites/download/normatividad/acuerdos/acuerdos_2008/Acuerdo_044_2008.pdf)

Las normas de las cuales se solicita su nulidad, corresponden a disposiciones que regulan las estampillas municipales Pro Cultura y Pro Bienestar del Adulto Mayor, y se encuentran ubicadas en el libro I, Título II y Capítulo V, Artículos 202, 211 y 212, del estatuto tributario del Municipio de Bucaramanga, Acuerdo Municipal número 044 de 2008.

**1. CONCEPTO DE LA NULIDAD:** De los artículos citados se demanda su nulidad parcial, en el entendido de que el vicio de legalidad recae sobre la inclusión de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, dentro de la base gravable y los hechos generadores de las citadas normas. Los artículos que señalan el hecho generador y la base gravable de las estampillas mencionadas, no hacen salvedad alguna sobre la prohibición especial de destinación para otros fines distintos a la salud, de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud. El artículo 48 de la Constitución Política, en su inciso 5o, establece de forma inequívoca que “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”. Las normas de las cuales se demanda su nulidad no excluyen los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud del cobro de dichas estampillas. Tal y como están redactadas las normas implican que se graven de manera indistinta todos los contratos sin hacer diferenciación en la fuente de financiación.

**2. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS:** Los textos de las normas de las cuales se impreca su nulidad parcial son los siguientes.

## **CAPITULO V ESTAMPILLAS MUNICIPALES 1. ESTAMPILLA PRO CULTURA**

***Artículo 202. Los hechos generadores, bases gravables y tarifas:***

***a. Las Personas naturales y jurídicas que celebren contratos con el Municipio de Bucaramanga, todas las Entidades descentralizadas del orden Municipal, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, el Concejo de Bucaramanga y la Personería de Bucaramanga, pagaran el 2% del valor del contrato, excepto, cuando el valor del contrato sea inferior a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.***

***b. Las actas de posesión de los empleados del Municipio de sus entidades descentralizadas, del Concejo Municipal, de la Contraloría Municipal de Bucaramanga, y de la Personería de Bucaramanga, que excedan los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales pagarán el dos por ciento (2%) del salario mensual a devengar.***

## **2. ESTAMPILLA PRO BIENESTAR DEL ANCIANO.**

***Artículo 211. El Hecho Generador. Los Contratos que celebren las personas naturales y jurídicas con el Municipio de Bucaramanga, las entidades descentralizadas del orden municipal, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, el Concejo de Bucaramanga, La Personería de Bucaramanga y la Sociedad de Inversiones Bucaramanga, además las actas de posesión de los empleados del municipio, de las entidades descentralizadas de orden municipal, de la Contraloría Municipal, del concejo, la personería municipal y la sociedad de inversiones Bucaramanga. (Artículo 2 acuerdo 021/2003).***

***Artículo 212. Bases Gravables. La base gravable la constituyen el valor total establecido en los contratos celebrados entre el municipio de Bucaramanga y las demás entidades descritas en el artículo 211 del presente Estatuto, con las personas naturales y jurídicas cuando el valor del contrato sea superior a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.***

## NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

**A- NORMAS VIOLADAS:** Las disposiciones demandadas son contrarias al ordenamiento constitucional y legal colombiano. Vulneran el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 9 de la Ley 100 de 1993. Los citados artículos señalan:

*Constitución Política, Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

*El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.*

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.*

**No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.**

*La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.*

**Ley 100 de 1993. ARTÍCULO 9o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.**

### **B.) CONCEPTO DE VIOLACION.**

Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Jurisdicción Contenciosa en el sentido de ratificar lo señalado en el artículo 48 de la Constitución Política y el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, en relación a la destinación específica de los recursos del sistema de seguridad social.

La razón del constituyente y el legislador con esta disposición, es la de preservar los recursos del sistema de seguridad social, con el fin de que estos sean correctamente utilizados y se usen exclusivamente para estos fines, logrando una mayor cobertura y calidad en los servicios, lo que repercute en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Es claro también, que los recursos del sistema de seguridad social en un país como Colombia, son bastante escasos y exiguos, y permitir su indebida utilización agrava aún mas la situación actual del sistema de seguridad social.

Si se gravan con estampillas o con cualquier otro tributo, los negocios jurídicos que celebren las entidades públicas para la adquisición de bienes y servicios, es obvio que los precios de éstos bienes y servicios se terminan incrementando. Los contratistas simplemente al ofertar a las entidades públicas los bienes y servicios, incluyen dentro del precio todas las cargas impositivas de carácter local y nacional, situación que genera un incremento en los costos del contrato.

Así que, son dudosas las bondades y beneficios de las famosas estampillas en el orden local. Al respecto la doctrina tributaria nacional sobre la eficacia de estos tributos sostiene: **“Sin embargo la eficiencia y neutralidad de este tipo de tributos es cuestionable por varios aspectos: encarecen la contratación pública en porcentajes que varían según el número de estampillas, en contraste con la tarifa establecida por el ente territorial**

contratante, y por otra parte, no generan recursos adicionales para inversión. Ciertamente, la realidad muestra que los recursos con los que se pagan las estampillas provienen del valor mismo del contrato que la genera, ya que los contratistas, para satisfacer el pago de esos tributos, incrementan el valor del contrato en el porcentaje que corresponda a las estampillas como un costo adicional, para que el valor neto de su contrato no varíe.

Así pues, tratándose de contratos financiados con recursos propios de la entidad territorial, puede afirmarse que lo que se hace es casi “pasar el dinero de un bolsillo a otro”. El recaudo de las estampillas proviene del monto presupuestado para financiar gastos de funcionamiento e inversión de los entes locales, que se ejecutan a través de contratos gravados. (Los tributos territoriales en el ordenamiento jurídico colombiano, un análisis crítico, editor Julio Robeto Piza, Colección de derecho de tributario Fernando Hinestrosa., página 563”).

Como se observa, lo que ocurre en la práctica con las estampillas, es que los bienes y servicios que adquieren las entidades públicas, salen mas costosos en virtud de los tributos locales que pagan los contratistas, pues estos son incluidos en el precio cuando ofertan a la entidad. Es decir, a manera de ejemplo, que si una Aspirina tiene un costo de cien (100) pesos a la entidad pública, al gravar con estampillas el contrato por el cual se adquieren las citadas Aspirinas, éstas ya tiene un mayor, por ejemplo 120 pesos por cuanto llevan implícito en su precio el valor de los impuestos que paga el contratista. Esos porcentajes de recursos de las estampillas en la ejecución de cientos de miles de millones del presupuesto público, constituyen un monto representativo de dinero que afecta el sistema de seguridad social. Se sustraen por esta vía miles de millones del sistema de salud por anualidad. Por ejemplo, supongamos que una EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO celebra contratos o convenios al año por cincuenta mil millones de pesos, aplicando la tarifa promedio del monto de las estampillas, que sería en un cinco porciento del valor del contrato, el incremento del valor de los bienes y servicios se traduce en la suma nada despreciable de dos mil quinientos millones de pesos al año, recursos que se le cercenarían al sistema de seguridad social.

Estas consideraciones realizadas por la doctrina tributaria nacional y que hoy expone este accionante, son las mismas que ha realizado la jurisprudencia en sus diferentes fallos, declarando nulas las normas locales que contravienen la voluntad del constituyente y el legislador. Existen muchos precedentes jurisprudenciales con relación al tema y entre los cuales se pueden citar:

#### **Sentencias de la Corte Constitucional:**

Sentencias C- 828 de 2001, C-655 de 2003 y C- 1040 de 2003.

#### **Sentencias del Consejo de Estado:**

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Rad.: 66001-23-31-003-2011-00142-01, Actor: José Hernando Echeverry Díaz, Demandado: Departamento de Risaralda.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, Consejera Ponente:, Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)., Rad.: 05001-23-31-000-2005-07294-01, Actor: IPS Universitaria, Demandado: Contraloría General de Antioquia.

Basta con traer un aparte de la sentencia C-655 de 2003, para observar lo que la Corte expresa en su *ratio decidendi* sobre el carácter de los recursos de la salud:

*“7.5. Ahora bien, teniendo en cuenta que los recursos que manejan las EPS dentro del plan obligatorio de salud son parafiscales, y que por mandato constitucional los mismos no*

*deben tener una destinación diferente a la seguridad social, la jurisprudencia constitucional ha venido considerando que éstos no pueden ser gravados a través de la imposición de tributos, pues ello constituye una clara violación a la previsión contenida en el artículo 48 de la Constitución Política. Para la Corte, sólo los recursos que se capten por fuera del plan obligatorio de salud, a título de sobreaseguramiento o planes complementarios, son considerados rentas propias de las EPS, y por lo tanto, no tienen la naturaleza de recursos parafiscales pudiendo ser objeto de gravámenes en los términos en que lo define la ley. Al respecto, se lee en la Sentencia C-828 de 2001:*

*“Otra cosa diferente son los recursos que tanto las EPS como las IPS captan por los pagos de sobreaseguramiento o planes complementarios que los afiliados al régimen contributivo asumen a mutuo propio, por medio de un contrato individual con las entidades de salud para obtener servicios complementarios, por fuera de los previstos en el POS. Estos recursos y todos los demás que excedan los recursos exclusivos para prestación del POS son rentas que pueden ser gravadas con impuestos que den, a los recursos captados, una destinación diferente a la Seguridad Social. Las ganancias que las EPS y las IPS obtengan por la prestación de servicios diferentes a los previstos legal y jurisprudencialmente [18] como Plan Obligatorio de Salud no constituyen rentas parafiscales y por ende pueden ser gravados.”*

Posteriormente en la Sentencia de la Corte Constitucional C-1040 de 2003, la Corte vuelve y ratifica en su ratio decidendi el carácter de destinación específica de los recursos de la salud. En un aparte de dicha sentencia se señala:

*“Como la norma superior que se comenta no establece excepciones, la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella comprende tanto los recursos destinados a la organización y administración del sistema de seguridad social como los orientados a la prestación del servicio, lo cual es razonable pues unos y otros integran un todo indivisible, tal como se desprende del principio superior de eficiencia ya comentado.*

*(...)*

*4. Debido a la destinación especial que tienen los recursos de la seguridad social en salud, los mismos no pueden ser objeto de impuestos, pues el establecimiento de esta clase de gravámenes altera la destinación específica de dichos recursos desviándolos hacia objetivos distintos de la prestación del servicio de salud. En este sentido carece de fundamento la afirmación hecha por quien interviene a nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien considera viable la imposición de tributos a los recursos de la seguridad social en salud.*

*(...)*

*7. Teniendo en cuenta que conforme al artículo 48 Superior, todos los recursos de la seguridad social deben estar afectos a los objetivos de este servicio público, por tratarse de recursos parafiscales, en la configuración legal de la unidad de pago por capitación se encuentran incorporados en un todo indivisible los costos que demanda la organización y los que garantizan la prestación del servicio público de la salud. Así lo ha reconocido la Corte:*

*(...)*

*No es entonces cierta la afirmación del Ministerio Público quien considera que los gastos administrativos una vez ingresan a la EPS pierden su carácter parafiscal, pudiendo en consecuencia ser objeto del impuesto de industria y comercio, ya que por mandato superior todos los recursos que componen la UPC están comprometidos en la prestación eficiente del servicio de seguridad social a cargo de las EPS y conservan intacto su carácter parafiscal en función de ese objetivo fundamental.*

*(...)*

*El caso de la secretaria o recepcionista que labora en una EPS atendiendo citas de los afiliados ejemplifica el anterior aserto, pues los costos que genera esta trabajadora son gastos administrativos que ciertamente están incluidos en la UPC e inciden, evidentemente, en la prestación adecuada, oportuna y suficiente del servicio de salud por parte de dicha institución. Lo mismo puede decirse de otros costos administrativos en que*

incurren esas entidades, como los honorarios que deben cancelarse a médicos y especialistas.

(...)

14. Si bien teóricamente podría discernirse entre recursos de la UPC utilizados para administración y recursos destinados obligatoriamente a la prestación de servicios de salud, lo cierto es que para efectos tributarios no es posible deslindar estas dos nociones, pues unos y otros recursos tienen una teleología que está dada por el mismo Constituyente quien determinó que todos los recursos de la seguridad social no pueden ser destinados o utilizados para fines distintos a ella, mandato que no se cumpliría si se permitiera que sobre dichos recursos recayera un gravamen impositivo como el que pretende establecer la norma bajo revisión.

Por ello, no es acertada la afirmación del jefe del Ministerio Público quien considera que los gastos administrativos una vez ingresan a la EPS pierden su carácter parafiscal, pudiendo en consecuencia ser objeto del impuesto de industria y comercio, ya que por mandato superior todos los recursos que componen la UPC están comprometidos en la prestación eficiente del servicio de seguridad social a cargo de las EPS.”

La ratio decidendi y su carácter es vinculante, es el fundamento de la decisión es en palabras de **MANUEL FERNANDO QUINCHE RAMIREZ**, en su libro *el precedente judicial y sus reglas* PAGINA 37 “ La ratio decidendi es propiamente la regla de la decisión. Es un enunciado concreto, contenido en la sentencia, que define el caso o el pleito, mediante la formulación de una regla (es decir, de un enunciado normativo especial que manda, permite, o prohíbe algo) cuya aplicación genera la decisión o el resuelve del caso concreto”. Entonces no se trata de observar las sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado de manera plana y de soslayo según el caso en particular, sino de indagar y descubrir la esencia misma del fundamento de la sentencia, lo que constituye la ratio decidendi de la misma. Con respecto a la obligatoriedad de la ratio decidendi podemos citar a la misma Corte Constitucional quien en diversos fallos determina su alcance tales como en las sentencias SU-047 de 1999, T-292 de 2016 y C-621/15. Para el presente caso citamos un extracto de esta última.

#### **PRECEDENTE JUDICIAL OBLIGATORIO-Fundamentos Sentencia C-621/15**

**Respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional, la Sentencia C-539 de 2011 reitera que esta se fundamenta en (i) el respeto al principio de la seguridad jurídica, el cual implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas, de manera que al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, “sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta”; (ii) la diferencia entre decisum, ratio decidendi y obiter dicta, ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutive sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la ratio decidendi del fallo; y (iii) las características de la ratio decidendi y, por tanto, de la jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto “la ratio decidendi de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional”.**

Bastante ilustrativa resulta la Sentencia del Consejo de Estado proferida por la **SECCIÓN QUINTA, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Rad.: 66001-23-31-003-2011-00142-01, Actor: José Hernando Echeverry Díaz, Demandado: Departamento de Risaralda.** Por ser un tema similar y ser precisa en la aplicación de los conceptos, me permito transcribir un aparte extenso de la misma.

*“Carece de relevancia el argumento conforme con el cual la estampilla se paga con el peculio de los contratistas, pues, según quedó demostrado en el acápite anterior, las empresas sociales del Estado pueden*

*celebrar contratos y convenios con cargo a los recursos del sistema general de seguridad en salud, los cuales, por tener destinación específica no son susceptibles de la tasa establecida por la duma departamental de Risaralda; contrario a lo que ocurre cuando ese tipo de actos jurídicos entrañan recursos ajenos al sistema, caso en el cual sí proceden las referidas cargas impositivas.*

*En literal a)(36) del artículo 3º de la Ordenanza 012 del 7 de mayo de 2009 (estampilla pro desarrollo) se mira claramente que el gravamen tiene como hecho generador "... todos los contratos y convenios con sus modificaciones, suscritas por (...) empresas sociales del Estado...". Allí no se especifica que serán los de dotación u obras de infraestructura —por lo que quedan comprendidos en esa formulación, incluso, los que se celebran con las EPS o con los mismos profesionales de la Salud que se vinculan mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios—, y si así lo hiciera en nada cambiaría la conclusión de la Sala, pues, se insiste, para que se active la protección del artículo 48 de la Constitución, basta que las operaciones se realicen con dineros propios del sistema de salud; máxime, en tratándose de una ESE cuyo objetivo misional se contrae de manera estricta y precisa a la prestación de servicios en ese ramo, lo cual lleva a entender que, por regla general, los contratos y convenios que celebre —como contratante o contratista—, así sean para adquirir insumos, tiene como propósito mayor la atención médica de la población.*

*Nótese, además, que el artículo 7º de dicha ordenanza no consagra ningún tipo de exención que pueda ser aplicada a los casos descritos en precedencia —que, valga decir, constituyen apenas una muestra representativa del inmenso conjunto de situaciones que hacen parte de la práctica diaria de ese tipo de instituciones—. De ahí que en cuanto subsista en la norma cualquier margen de intelección para gravar recursos de la salud con destinación específica, esta posibilidad debe ser excluída del ordenamiento jurídico, como bien lo aseveró el tribunal de primera instancia.*

*Algo similar ocurre con el artículo 3º de la Ordenanza 011 del 3 de julio de 2007 (estampilla pro hospitales), en cuanto prefigura que "... la estampilla pro-hospitales universitarios de Risaralda, será de uso obligatorio en los contratos y sus modificaciones que impliquen adiciones al valor inicialmente pactado, celebrados (...) en las empresas sociales del Estado del orden departamental y municipal...". Ello, leído en armonía con lo previsto en el artículo 10 de dicho acto, que prefija que "... la presente ordenanza tiene aplicación obligatoria (...) en las empresas sociales del Estado...".*

*Aquí tampoco existe discriminación alguna frente al tipo de contratos que se pueden gravar, ni mucho menos frente al objeto de los mismos. El tributo tiene un alcance universal, que por la misma razón alcanza a afectar jurídicamente a los que se realicen con cargo a recursos de la salud con destinación específica; lo cual tampoco se atempera con la excepción contenida en el reducido universo que representa el artículo 5º de la Ordenanza 011 de 2007 para las ESE.*

*En ese orden de ideas, mientras en las disposiciones de la citada ordenanza también subsista la hipótesis hermenéutica que admita la imposición de la estampilla a situaciones que, de acuerdo con la Constitución, la ley y la jurisprudencia desarrollada en acápites anteriores afectan recursos exentos de ese tipo de gravámenes, esta colegiatura debe adoptar las determinaciones necesarias para precaver tal yerro, en la medida en que la validez de las normas demandadas solo es posible respecto de los contratos y convenios sufragados con dineros que excedan el presupuesto definido especialmente para el sistema de salud."*

En estos casos, nada importa la calidad de los contratantes, por ejemplo si pertenecen o no al sistema de seguridad social en salud (Art 155 de la Ley 100 de 1993), o el objeto de los contratos, si son para labores administrativas en materia de salud, pues como quedo visto todo es indispensable para la prestación del servicio. En este caso solo le mira la fuente del recurso, es decir, si el contrato o convenio es financiado con cargo a los recursos del sistema de seguridad social en salud. Por ser bastante la clara la anterior sentencia del Consejo de Estado, nuevamente traemos a este escrito otro de sus apartes:

*"Lo anterior resulta importante en vista que, recogiendo lo dicho en la sentencia SU-480 de 1997, la Corte Constitucional recordó que "... la relación entre las entidades que pertenecen al sistema y los recursos que fluyen dentro del ciclo de prestación del servicio de salud, forman un conjunto inescindible..."*

*"De ahí que lo importante en estos casos no es el hecho gravable sino la fuente de los recursos sobre la cual se impone la carga tributaria, pues, como se dijo, si la actividad —derivada del acto, convenio, o cualquiera que sea el tipo de vínculo jurídico— se desarrolla con dineros de la seguridad social, entonces, no podrá ser pasible de impuesto, tasa o contribución alguna; en cambio, si al acto subyacen dineros de otra naturaleza, será permitido el sometimiento del mismo a la regla tributaria a que haya lugar". (...)*

*"La anterior transcripción, aunque extensa, es necesaria para demostrar que en el marco de la salud, no solo los gastos que directamente se asocian a la actividad médica están protegidos por la regla de destinación específica, sino todos los indirectos —operativos, de funcionamiento, etcétera—, por ende, estos tampoco pueden ser hechos generadores de gravámenes tributarios. Todo lo anterior, se insiste, siempre que estas erogaciones sean sufragadas con dineros pertenecientes al sistema general de seguridad social, al cual, valga aclarar, también se adscribe, entre otros, el componente de salud del sistema general de participaciones en virtud de lo estipulado en el artículo 47(34) de la Ley 715 de 2001."*

Entonces si revisan las normas que se demandan del acuerdo municipal 044 de 2008, se observa que las mismas no hacen distinción sobre los recursos que son objeto de las estampillas municipales, pues de la lectura de su texto se observa que gravan todos los negocios jurídicos que realice el Municipio de Bucaramanga y sus entidades descentralizadas sin distingo alguno y sin importar si los mismos se realizan con recursos del sistema de seguridad social en salud. Es por esta razón por ejemplo, que en un reciente informe de auditoria de la Oficina de Control Interno de Gestión de la Alcaldía Bucaramanga, se observó como hallazgo administrativo, el hecho de que la ESE ISABU (*Empresa Social del Estado del Municipio de Bucaramanga*) no aplicará dicha contribución a los negocios jurídicos por ella celebrados con cargo a los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud. Cada gravamen, tributo o contribución que se le carga a los negocios jurídicos celebrados con recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, encarecen e incrementan el valor de los bienes y servicios que se adquieren, haciendo entonces que éstos recursos pierdan su poder adquisitivo, se vean disminuidos y alcancen para una menor cantidad de bienes y servicios, afectando la prestación del servicio.

### **SOLICITUD DE SUSPENSION PROVISIONAL**

De conformidad con lo establecido en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011, solicito la suspensión provisional de manera urgente de los apartes demandados, teniendo en cuenta que la los artículos contenidos en el Acuerdo Municipal 044 de 2008 trasgreden normas de carácter constitucional como el artículo 48 de la Carta.

Ahora bien, teniendo en cuenta los argumentos esgrimidos en el acápite anterior sobre el concepto de violación del ordenamiento superior, también considero que debe tenerse en cuenta el perjuicio irremediable que viene causándosele a la ciudadanía en general, pues para nadie es un secreto que el proceso de migración de Venezuela ha demandado mayores recursos del Sistema de Seguridad Social en salud. Si antes para atender a los ciudadanos colombianos los recursos en el Municipio de Bucaramanga eran insuficientes, ahora con los ciudadanos migrantes venezolanos la situación empeora, debiendo las entidades públicas conseguir mayores recursos para la atención en salud de las personas de la ciudad. No puede ocurrir que en un estado de derecho se continúe desconociendo el ordenamiento jurídico a través de normas municipales que se condenan al olvido y que nunca se actualizan conforme a los lineamientos constitucionales y legales. Son cientos los contratos que se realizan con cargo a los recursos del sistema de seguridad social en una vigencia fiscal, con personas naturales y jurídicas para la adquisición de bienes y servicios. Se trata de negocios jurídicos que son gravados con las estampillas y cuyo costo termina recayendo en el encarecimiento de los bienes que deben adquirir la alcaldía de Bucaramanga y sus entidades descentralizadas.

De otra parte es irremediable el perjuicio, porque los recursos del sistema de seguridad social en salud se desvían y perjudican la atención de los ciudadanos causando una merma en las inversiones en este sector. Al incrementarse los precios de los bienes y servicios, se merman los recursos de la salud perjudicando la prestación del servicio.

Por ultimo considero que existen numerosos pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional que ilustran sobre el tema en particular, coincidiendo siempre en la destinación particular y especial de dichos recursos.

### **PRUEBAS**

Solicito al Honorable Juzgado decretar y tener como pruebas las siguientes:

1. Acuerdo Municipal 044 de 2008, " Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga ", la cual se encuentra publicada en la pagina web de la entidad oficial demandada y corresponde a la dirección electrónica transcrita.
2. Informe de la Oficina de Control Interno de Gestión de la Alcaldía de Bucaramanga, donde se realiza el reparo sobre el no cobro de las citadas estampillas sobre los contratos que realiza una entidad del orden Municipal.

## ANEXOS

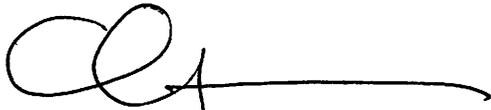
- Copia de la demanda para el traslado, Ministerio Público y el archivo.

### NOTIFICACIÓN

Recibiré notificaciones en la Secretaría de su Despacho, a través de correo electrónico a las direcciones [gbarretomenendez@gmail.com](mailto:gbarretomenendez@gmail.com) o [gbarreto516@unab.edu.co](mailto:gbarreto516@unab.edu.co). De igual forma también las recibiré en la calle 40 No. 28 A – 20 Apto 504 de la ciudad de Bucaramanga.

La parte demandada en el palacio departamental de la Gobernación de Santander ubicado en la calle 37 No. 10 – 30 de la ciudad de Bucaramanga.

Del Honorable Juez, atentamente.



**GABRIEL FRANCISCO BARRETO MENENDEZ**  
C.C 91.275.609 de Bucaramanga

Dr. Renato Ruiz y S. S.



Proceso: <b>CONTROL INTERNO DE GESTION</b>		No. Consecutivo <b>S-OCIDG388</b>
Subproceso: <b>AUDITORIAS INTERNAS, EVALUACIÓN DEL RIESGO, FOMENTO CULTURAL DEL AUTOCONTROL, ASEBORIA ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO, ELABORACIÓN Y RENDICIÓN DE INFORMES</b> Código Subproceso: 1300-11	SERIE/Subserie: <b>COMUNICACIONES</b> Código Serie/Subserie (TRD): 1300-73	

76  
Construcción Social, Transparencia y Dignidad  
de Renato Ruiz y S. S.  
21 de junio de 2019

Bucaramanga, 14 de Junio de 2019

Doctor  
Juan Eduardo Duran Duran  
Gerente  
ESE ISABU  
Ciudad

Firma  
Radicado: 00003835  
Recibido: 19/06/2019 - 3:27 p.m.  
manino  
ESE ISABU



Asunto: Informe Definitivo de la auditoría al Proceso De Gestión De Finanzas Publicas Subproceso De Tesorería Municipal- Ingresos -Observación No. 5

Cordial Saludo,

Con mi acostumbrado respeto, dando cumplimiento al plan anual de auditorías, por parte de este despacho se practicó Auditoría al proceso Gestión de las Finanzas Publicas Subproceso 2.3 Tesorería Procedimiento 3200 Ingresos del Municipio de Bucaramanga.

La auditoría se llevó a cabo de acuerdo a las normas generalmente aceptadas y según el artículo 2.2.21.5.3 del Decreto 1083 de 2015 que enmarca el rol de Control Interno y requirió del procedimiento documentado en el sistema Integrado de Gestión que involucra planeación, ejecución e informe de la Auditoría.

La Oficina de Control Interno, remite la parte pertinente de la observación N. 5 que corresponde a lo evidenciado en su entidad por parte de esta entidad se recomienda realizar las acciones preventivas y correctivas, a que hubiere lugar.

**OBSERVACIÓN No. 5**

Se verificó de manera aleatoria el recaudo de la Estampilla Pro Bienestar del Anciano de conformidad a los artículos 211, 213, 214 y 221 del estatuto tributario municipal, en los diferentes institutos descentralizados de la Administración Municipal, CPS y Personal de Planta de la Administración Central donde reza:

**Artículo 211 "Hecho Generador.** Los contratos que celebren las personas naturales y jurídicas con el municipio de Bucaramanga, las entidades descentralizadas del orden municipal, la contraloría Municipal de Bucaramanga, el concejo de Bucaramanga, la Personería de Bucaramanga y la sociedad de Inversiones de Bucaramanga, además las actas de posesión de los empleados del municipio, de las entidades descentralizadas de orden municipal, de la Contraloría Municipal, del concejo, la personería y la sociedad de inversiones Bucaramanga (Artículo 2 acuerdo 021/2003) ."

**Artículo 213 "Las Tarifas.** Las tarifas a cobrar serán las siguientes: del dos (2%) por ciento del total del contrato celebrado por el municipio y las demás entidades enumeradas en el artículo 211 del presente estatuto, con las personas naturales y jurídicas y el dos (2%) por ciento del salario de quien se poseione en las entidades descentralizadas."

"... **Artículo 214. Recaudo:** El Tesorero General de Bucaramanga, y los tesoreros de las entidades descentralizadas del orden Municipal, del concejo municipal de Bucaramanga, y de los órganos de control, contraloría y personería, manejarán esta estampilla como especies venales y diariamente."



Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I  
Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II  
Commutador: (67-7) 6337000 Fax 6521777  
Página Web: [www.bucaramanga.gov.co](http://www.bucaramanga.gov.co)  
Código Postal: 680006



consignarán esos dineros en una cuenta especial que se abrirá para tal fin por la Tesorería General del Municipio de Bucaramanga (artículo 4 acuerdo 007/2002)...

... artículo 221 Obligación de Exigir, Adherir y Anular. La obligación de exigir, adherir y anular la estampilla Pro-Bienestar del anciano o el recibo oficial Formato M-1 estará a cargo de los respectivos funcionarios públicos que intervienen en los actos o contratos que la originan (artículo 5 acuerdo 007/2002)

Parágrafo Primero: los funcionarios públicos obligados a exigir, adherir y anular la estampilla o el recibo de pago, que d omitieren su deber, serán responsables de conformidad a la ley por dicha omisión.

Parágrafo segundo: Tarifa Temporal sobre Estampillas Municipales. Los contratos y/o convenios que celebren con los aportes de la nación, la Gobernación de Santander, los Municipios del Área Metropolitana, el Área Metropolitana de Bucaramanga, las personas naturales o jurídicas, consorcios y uniones temporales con Metrolínea S.A pagaran el 1% de las estampillas municipales que se encuentren vigentes en el Municipio de Bucaramanga, sobre el valor del mismo, mediante recibo oficial de pago al momento de su legalización.

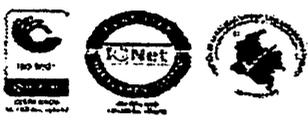
No se pagara ningún valor sobre las cuentas de cobro a que se refiere el presente artículo...

ISABU

Se toma una muestra del 20% del personal nombrado y posesionado en la ESE ISABU para verificar el pago de la estampilla pro anciano y se encontró:

- 1) que la muestra analizada cumplió con el porcentaje pagado de la estampilla pro anciano.
2) la entidad descentralizada analizada está realizando la exigencia del pago de la estampilla pro anciano como pre requisito de la firma del acta de nombramiento.
3) se aprecian valores a favor del municipio puesto que algunas entidades financieras aproximan a la decena o centena según corresponda. (Verificar si estos mayores valores son cuantificados en tesorería)

Table with columns: CONSECUTIVO PARA MUESTRA, IDENTIFICACION, NOMBRE DE PAGADO, FECHA DE PAGO, VALOR PAGADO, VALOR DE LA ESTAMPILLA, DIFERENCIA A FAVOR ALCALDIA. Includes names like MURILLO CASTRO ALBA JANETH, CARVALLO PEREZ JUAN DIEGO, etc.

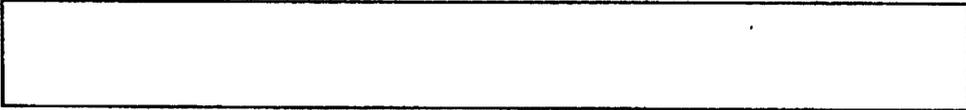




ARCHIVO INICIO DISTINTAR DISEÑO DE PÁGINA FÓRMULAS DATOS REVISAR VISTA

839 NOTA: UNA VEZ REVISADA LA ASIGNACIÓN MENSUAL, SE REVISÓ UNA MUESTRA CORRESPONDIENTE AL 2% PARA VERIFICAR EL PAGO DE LA ESTAMPILLA

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
26	21	55011020	GÓMEZ RODRÍGUEZ FABIANA	\$ 1.877.200,00	24/12/2018	2%	\$ 37.544,00	\$ 37.544,00	17/12/2018	\$ -
27	22	28328176	ROJAS LÓPEZ ENFERMATRIZ	\$ 1.377.200,00	24/12/2018	2%	\$ 27.544,00	\$ 27.544,00	27/12/2018	\$ -
28	23	109873904	ESTUPIÑAN ZAFRA ERICA YOHANA	\$ 1.377.200,00	24/12/2018	2%	\$ 27.544,00	\$ 27.544,00	17/12/2018	\$ 8,00
29	24	1058031886	CASTILLO SUÁREZ MARCELEIDA	\$ 1.977.200,00	24/12/2018	2%	\$ 39.544,00	\$ 39.544,00	17/12/2018	\$ -
30	25	63486700	LIZCANO MORALES LINA MARÍA	\$ 1.377.200,00	24/12/2018	2%	\$ 27.544,00	\$ 27.544,00	13/12/2018	\$ -
31	26	57747245	CADENA JAMES FERNY ROCIO	\$ 2.364.400,00	24/12/2018	2%	\$ 47.288,00	\$ 47.288,00	11/12/2018	\$ -
32	27	13543444	PRIETO VILLAMIZAR CÉSAR HUMBERTO	\$ 2.364.400,00	24/12/2018	2%	\$ 47.288,00	\$ 47.288,00	11/12/2018	\$ -
33	28	37541958	CASTELLANOS MATAVIRA ALIX MALENA	\$ 2.964.400,00	24/12/2018	2%	\$ 59.288,00	\$ 59.288,00	11/12/2018	\$ 12,00
34	29	60282256	MÉNDEZ PADÓN LUZ MARÍA	\$ 2.364.400,00	24/12/2018	2%	\$ 47.288,00	\$ 47.288,00	12/12/2018	\$ -
35	30	105831153	RIVERA DE PÁLVEDA JHON SHINEIDER	\$ 2.364.400,00	24/12/2018	2%	\$ 47.288,00	\$ 47.288,00	17/12/2018	\$ 12,00
36	31	68338287	CORDERO VILLAMIZAR MARÍA STELLA	\$ 2.364.400,00	24/12/2018	2%	\$ 47.288,00	\$ 47.288,00	17/12/2018	\$ 12,00
37	32	109873903	BERDANO MANTILLA IVÁN FELIPE	\$ 2.364.400,00	24/12/2018	2%	\$ 47.288,00	\$ 47.288,00	17/12/2018	\$ -



39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47

CONTRATISTAS NÓMINA

Con respecto a los contratos de la ESE ISABU no se pudo cotejar los valores pagados, ni las fechas de pago puesto que no se allegó dicha información por parte de entidad.

De conformidad a lo allegado como evidencia que exime de cobro a ciertas áreas de la salud referente a la Estampilla, se analizó lo siguiente:

a. Sentencias C-1040-2003

Señala que el capital de pago "UNIDAD DE PAGO CAPITACIÓN" - UPC- no puede ser objeto de ningún gravamen del impuesto de industria y comercio.

Artículo 11 de ley 788 de 2002 lo cual se declara inexecutable.

- Esos recursos no forman parte de la base gravamen.

- Los contratos que se graven con recursos de las UPC no se deben hacer.

Ya como ejemplo, la prestación de servicios profesionales como el jurídico, que no presta un servicio de salud, si debe gravar.

b. Sentencia C-655- 2003

No están obligadas las entidades del sistema de seguridad social a pagar contribuciones a las contralorías

c. Sentencia C- 828-2001

Están exentas de pagar MFM el 4\*100 en las transacciones de las EPS subsidiadas a las IPS.





Alcaldía de  
Bucaramanga



Construcción Social,  
Transparencia y Dignidad

Ninguna de las sentencias citadas excluye la causación de impuestos en los contratos y actividades diferentes a los servicios de salud.

Mientras goce de presunción de legalidad el acuerdo municipal No. 044 del 22 de diciembre de 2008 y no sea demandado se deberá realizar los cobros de las especies venales a nombre de Estampilla Pro-Bienestar del Anciano de conformidad a lo establecido en este estatuto.

Cordialmente,

LIA PATRICIA CARRILLO GARCIA  
Jefe Oficina de Control Interno

Proyecto: Gina Liliana Cifuentes Mosquera Profesional Universitario OCIG.



Calle 35 N° 10 – 43 Centro Administrativo, Edificio Fase I  
Carrera 11 N° 34 – 52, Edificio Fase II  
Conmutador: (57-7) 6337000 Fax 6521777  
Página Web: [www.bucaramanga.gov.co](http://www.bucaramanga.gov.co)  
Código Postal: 680006