



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

<b>Referencia</b>	Nulidad
<b>Radicación</b>	08001-23-33-000-2017-00913-01 (26719)
<b>Demandante</b>	SILVIA ISABEL REYES CEPEDA
<b>Demandado</b>	DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA Y DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
<b>Temas</b>	Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención del Departamento del Atlántico. Estampilla Pro Desarrollo. Competencia para modificar los procedimientos y las sanciones previstas en el Estatuto Tributario Nacional. Reproducción de actos anulados. Intervención de funcionarios del orden territorial en el documento gravado. Base gravable. Ordenanzas Nro. 253 y Nro. 287 de 2015. Acuerdo Nro. 13 de 2015.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (en adelante Distrito de Barranquilla) contra la sentencia del 13 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, que decidió:

*«PRIMERO: Declárase la nulidad literales (sic) b) y d) del artículo 132, literales b) y d) del artículo 133, literales c) y d) del artículo 134, el inciso 1° del artículo 138, y el artículo 139 en su integridad y 141 en el fragmento que indica "... o a las personas que desempeñan tales funciones en virtud de disposición legal vigente" de la Ordenanza No. 000253 del 23 de enero de 2015, igualmente el artículo 11 de la Ordenanza No. 000287 del 15 de octubre de 2015 (sic), y de los artículos 3, 4, 5, 6 y 12 inciso 4° del Acuerdo No. 00013 del 10 de noviembre de 2015 del Concejo Distrital de Barranquilla, conforme lo expuesto en la parte motiva.*

*SEGUNDO: Niéguese las demás pretensiones de la demanda.*

*(...)»<sup>1</sup>.*

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

La Asamblea Departamental del Atlántico profirió la Ordenanza Nro. 253 del 23 de enero de 2015 que reguló la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención del Departamento del Atlántico (artículos 132, 133, 134 y 135) y la Estampilla Pro Desarrollo del Departamento del Atlántico (artículos 132, 133, 134, 138, 139 y 141).

Además, esa misma autoridad profirió la Ordenanza Nro. 287 del 15 de octubre de 2015, que reguló la Estampilla Pro-Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Distrito de Barranquilla (artículos 5 y 11). A su vez, este tributo fue objeto de regulación en el Acuerdo Nro. 13 del 10 de noviembre del mismo año, proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla (artículos 3, 4, 5, 6 y 12).

<sup>1</sup> Expediente físico. Cuaderno 2. Folio 280.



## ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

En ejercicio del medio de control de nulidad, contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), Silvia Isabel Reyes Cepeda formuló las siguientes pretensiones:

«Se solicitan respecto de tres impuestos de estampilla, así:

**1. Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención de municipios del Atlántico distintos al Distrito de Barranquilla:**

**1.1.** Que es Nulo el **literal b) del artículo 132 de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico” cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 132: Hechos generadores.** El hecho generador de las estampillas está constituido por los documentos, actos y operaciones relacionados a continuación:

(...)

“b) **Paz y salvo municipal del impuesto predial.** Genera la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel de atención, la expedición del paz y salvo del impuesto predial por parte de las alcaldías municipales para efectos del otorgamiento y autorización de la escritura pública en Notarías sobre actos u operaciones de transferencia o adquisición del dominio de inmuebles, ubicados éstos en jurisdicción del Departamento del Atlántico, con exclusión del Distrito de Barranquilla, de acuerdo con la Ley 14 de 1983 y demás normas concordantes”.

**1.2.** Que es Nulo el **literal b) del artículo 133 de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico” cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 133: Causación.** Las estampillas relacionadas en el artículo anterior para cada hecho generador, se causan en los siguientes momentos:

(...)

b) **Paz y salvo municipal del impuesto predial.** La Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel de atención, se causa con la presentación del paz y salvo predial ante el notario para ser protocolizado en la escritura pública sobre actos u operaciones de transferencia o adquisición del dominio de inmuebles ubicados en los municipios del Departamento del Atlántico, con exclusión del Distrito de Barranquilla”.

**1.3.** Que es Nulo el **literal c) del artículo 134 de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico” cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 134: Sujetos pasivos, liquidación y pago.** Se determinan a continuación, según el hecho generador de que se trate:

(...)

“c) **Paz y salvo municipal del impuesto predial.** Son sujetos pasivos de la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel de atención, los particulares intervinientes en los actos u operaciones de transferencia o adquisición del dominio de inmuebles ubicados éstos en jurisdicción del Departamento del Atlántico, con exclusión del Distrito de Barranquilla. Las partes intervinientes pagarán la estampilla por partes iguales o según lo acuerden”.

**1.4.** Que es Nulo el **artículo 138, inciso 1°, de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico” cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 138. Base gravable y tarifa de la estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel de atención en el Departamento del Atlántico.** Cuando el hecho generador sea el paz y salvo del impuesto predial municipal, la base gravable está constituida por el valor del avalúo registrado en dicho documento, correspondiente al inmueble objeto del acto u operación de transferencia o adquisición de dominio. La tarifa aplicable es del uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre la base gravable”.



**2. Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Distrito de Barranquilla:**

**2.1.** Que es Nulo el **artículo 5° de la Ordenanza N° 287 de 15 de Octubre de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se ordena la emisión de una estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones”, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 5°. Características.** De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 663 de 2001, las características de la estampilla sobre las que se aplicarán los elementos del gravamen, son toda actividad u operación que realicen las personas naturales o jurídicas y sociedades de hecho ante la alcaldía del Distrito de Barranquilla”.

**2.2.** Que es Nulo el **artículo 11° de la Ordenanza N° 287 de 15 de Octubre de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se ordena la emisión de una estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla y se dictan otras disposiciones”, cuyo texto es el siguiente:

**“ARTÍCULO 11°. Reglamentación.** En ejercicio de su autonomía administrativa, el Distrito de Barranquilla reglamentará, acorde con la ley, los procedimientos y todo aspecto necesario para la aplicación, implementación, recaudo, control, sanción y cobro de la estampilla, en relación con la actividad u operación que determine que deba estar sujeta al gravamen”.

**2.3.** Que, por conformar una unidad normativa con la Ordenanza N° 287 antes citada, son Nulos los artículos 3°, 4°, 5°, 6° y 12 del Acuerdo N° 13 de 10 de noviembre de 2015 del Concejo Distrital de Barranquilla, “Por el cual se hace obligatorio la emisión de la estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel de atención en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y se reglamenta su aplicación”, y cuyos textos son los siguientes:

**“Artículo 3. Determinación de la operación administrativa gravada con la estampilla en el Distrito.** En los términos del artículo 5° y 11° de la Ordenanza Nro. 287 de 2015, se tendrá como operación gravada con la Estampilla en el Distrito de Barranquilla la solicitud y expedición del paz y salvo y/o estado de cuenta de liquidación y pago del Impuesto Predial, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983”.

**“Artículo 4. Sujeto pasivo.** Constituyen Sujeto Pasivo en los términos del artículo 5° de la Ordenanza N° 287 de 2015, las personas naturales o jurídicas y sociedades de hecho que lleven a cabo ante la administración el trámite de solicitud y expedición del estado de cuenta y/o paz y salvo de liquidación y pago del Impuesto Predial en el Distrito de Barranquilla, en los términos del artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983”.

**“Artículo 5. Tarifa y Base Gravable.** En los términos del artículo 6° de la Ordenanza N° 287 de 2015, la tarifa será del 1,5% del valor del inmueble consignado en la solicitud y expedición del estado de cuenta y/o paz y salvo de liquidación y pago del Impuesto Predial para el año en el que se emite el mismo, en los términos del artículo 27 de la ley 14 de 1983 y el artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983”.

**Parágrafo:** La tarifa para las viviendas de los estratos 1 y 2 incluidas las viviendas de interés social, será del 0,75%”.

**“Artículo 6. Causación.** La Estampilla se causará en el momento en que se emita el estado de cuenta y/o paz y salvo por la Administración Distrital de Barranquilla del respectivo bien inmueble, en los términos del artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983”.

**“Artículo 7. Intervención de funcionarios.** La obligación de imponer la Estampilla queda a cargo de la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla y/o quien haga sus veces al emitirse la expedición del estado de cuenta y/o paz y salvo del Impuesto Predial, en los términos del artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983”.

**“Artículo 12. Formulario y control de la Estampilla.** Para la imposición de la Estampilla y control de la misma, la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda deberá adoptar e implementar un formulario único con carácter gratuito para tramitar la



solicitud de estado de cuenta y/o paz y salvo, su expedición y el formato de emisión de la Estampilla. Este formulario de solicitud del estado de cuenta o paz y salvo se podrá acompañar o realizar en el mismo formato de declaración privada de la Estampilla, que reglamentamente en aplicación la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En los términos del artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983, el formato de solicitud de estado de cuenta y/o paz y salvo del Impuesto Predial y/o la declaración privada de la estampilla contendrá el valor del avalúo catastral o avalúo del predio en el año en el que se emite, y el timbre de la estampilla, lo cual obviará al particular la solicitud del certificado catastral. Para los casos en que el inmueble no tenga avalúo catastral aun determinado, se identificará como avalúo del predio el autoavalúo señalado por el contribuyente para la liquidación del impuesto predial en el año en el que se adelanta la solicitud y se emite la paz y salvo.

La Gerencia e Ingresos del Distrito como Administración Tributaria Distrital, establecerá los mecanismos de control de pago de la Estampilla en los Contribuyentes, Notarías y Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos (Sic) y para ello usará las potestades de control contenidas en el Estatuto Tributario Nacional y de la Regulación Procedimental Tributaria del Distrito de Barranquilla. Quienes incumplan su obligación de declarar y pagar la Estampilla se les emitirá acto de liquidación oficial, dentro de los cinco años siguientes a la fecha de causación del tributo con los respectivos intereses de mora desde la causación de la estampilla.

Para efectos de aplicación del Régimen Procedimental y Sancionatorio se aplicará el Régimen Procedimental y Sancionatorio previsto para el Impuesto de Industria y Comercio”.

### **3. Estampilla Pro Desarrollo Departamental del Atlántico:**

- 3.3.** (sic) Que es Nulo el **literal d) del artículo 132 de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico”, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 132: Hechos generadores.** El hecho generador de las estampillas está constituido por los documentos, actos y operaciones relacionados a continuación:

(...)

- “d) Actos o documentos que deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.** Generan la Estampilla Pro-Desarrollo Departamental, los documentos que contengan actos, providencias, contratos o negocios jurídicos sujetos al impuesto de registro”.

- 3.4.** Que es Nulo el **literal d) del artículo 133 de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico” cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 133: Causación.** Las estampillas relacionadas en el artículo anterior para cada hecho generador, se causan en los siguientes momentos:

(...)

- “d) Actos o documentos que deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.** La estampilla pro desarrollo departamental se causa sobre instrumentos autorizados por los notarios y sobre los actos, providencias, contratos o negocios jurídicos perfeccionados o ejecutoriados, que estén sometidos a la solemnidad del registro ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos localizadas en el Departamento del Atlántico”.

- 3.5.** Que es Nulo el **literal d) del artículo 134 de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015** de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico” cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 134: Sujetos pasivos, liquidación y pago.** Se determinan a continuación, según el hecho generador de que se trate:

(...)

- “d) Actos o documentos que deban registrarse en las Oficinas de Registro de**



**Instrumentos Públicos.** Son sujetos pasivos de la estampilla pro desarrollo los particulares que intervienen en actos, contratos, negocios jurídicos o providencias sometidos a registro. Los sujetos pasivos pagarán la estampilla por partes iguales, salvo manifestación expresa de los mismos en otro sentido.

El sujeto pasivo liquidará y pagará la estampilla en la Secretaría de Hacienda Departamental o en la entidad con la cual tenga convenio para el recaudo”.

- 3.6. Que es nulo el artículo 139 de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015 de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico” cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 139. Base gravable y tarifa de la estampilla pro desarrollo sobre actos o documentos que deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.** La base gravable aplicable a la estampilla está definida en las normas que regulan el impuesto de registro, tanto para los actos con cuantía como para los denominados sin cuantía, entendiéndose que el acto, providencia, contrato o negocio jurídico será sin cuantía cuando no incorporan derechos apreciables económicamente a favor de los particulares y que deben ser registrados ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

“Las tarifas serán del cero punto cinco por ciento (0.5%) aplicada sobre el valor del acto, providencia, contrato o negocio jurídico, considerados como actos con cuantía; si se trata de actos sin cuantía, la tarifa será de dos (2) salarios mínimos legales diarios vigentes cuando sea hasta diez inscripciones contenidas en el mismo instrumento público; cuando impliquen más de (10) y hasta (20) inscripciones contenidas en un mismo instrumento público, la tarifa es de un (1) salario mínimo legal vigente y si es superior a veinte (20) inscripciones en un mismo instrumento público, la tarifa es de medio salario mínimo diario legal vigente.

**“Parágrafo 1.** Cuando un mismo documento contenga diferentes actos sujetos a registro, la estampilla se liquidará sobre cada uno de ellos, aplicando la base gravable y tarifa establecidas en el presente Estatuto, o de las normas que la modifiquen”.

**“Parágrafo 2.** Cuando el acto, providencia, contrato o negocio jurídico se refiera a bienes inmuebles, el valor de la base gravable para liquidación de la estampilla, no podrá ser inferior al del avalúo del impuesto predial, del catastral, del autoavalúo, del valor del remato o de la adjudicación, según el caso”.

- 3.7. Que es nulo el artículo 141 in fine de la Ordenanza N° 253 de 23 de enero de 2015 de la Asamblea Departamental del Atlántico, “por la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico” cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 141. Responsabilidad en la adhesión y anulación de las estampillas.** La responsabilidad de exigir a los contribuyentes la presentación de las estampillas que se generen por cada acto o documento gravado, así como la de adherir y anularlas, corresponde a los funcionarios públicos que intervengan en la ejecución del hecho gravado o a las personas que desempeñan tales funciones en virtud de disposición legal vigente”<sup>2</sup>.

Para estos efectos, invocó como normas violadas los artículos 6, 13, 95-9, 121, 122, 287, 300, 313 y 338 de la Constitución Política; los artículos 62, 71 y 175 del Decreto Ley 1222 de 1986; el artículo 32 de la Ley 136 de 1994; los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 663 de 2001; el artículo 59 de la Ley 788 de 2002; parágrafo 2° del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012 y el artículo 237 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La demandante aseguró que, en este caso, se configuraron las causales de nulidad de falta de competencia y de infracción de las normas superiores que, por estar íntimamente relacionados entre sí, serán expuestos de forma conjunta frente a cada cuerpo normativo objeto de controversia, así:

<sup>2</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. Folios 1 a 6.



## **1. Falta de competencia e infracción de las normas superiores con relación a la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Departamento del Atlántico.**

La demandante expuso la regulación de los artículos 95, 150, 287, 300, 313 y 338 de la Constitución; así como de los artículos 62 y 71 del Decreto Ley 1222 de 1986 y del artículo 32 de la Ley 136 de 1994. Con base en lo anterior, aseguró que los actos acusados fueron expedidos con extralimitación de funciones porque establecieron tributos por fuera de los límites fijados por el legislador.

Aseguró que los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 663 de 2001 autorizaron a la Asamblea Departamental del Atlántico para ordenar la emisión de la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Departamento del Atlántico, para lo cual debe determinar los actos y operaciones gravados en los que intervengan funcionarios públicos departamentales y municipales.

Sostuvo que, pese a lo anterior, los apartes acusados de los artículos 132, 133, 134 y 138 de la Ordenanza Nro. 253 dispusieron que está gravada con esta estampilla la expedición de paz y salvo del impuesto predial por las alcaldías municipales (diferentes al Distrito de Barranquilla) para el otorgamiento y autorización de la escritura pública en las notarías; y que la base gravable será el avalúo del inmueble. De esta forma, a su juicio, en realidad el tributo recae sobre las escrituras públicas que contienen el acto de transferencia del dominio sobre inmuebles, en las cuales no intervienen funcionarios departamentales ni municipales.

Manifestó que, en todo caso, aun si se acepta la literalidad de la norma, el tributo es exorbitante y desconoce los principios de justicia y equidad porque recae sobre la simple expedición de un paz y salvo del impuesto predial.

Aseguró que el Consejo de Estado analizó la autorización contenida en la Ley 663 de 2001 en la sentencia del 28 de febrero de 2013<sup>3</sup> y destacó que la suscripción de escrituras públicas no puede estar gravada por la Estampilla Pro Hospitales porque los notarios no son funcionarios distritales, tampoco municipales y que la base gravable no se puede determinar sobre el valor total de enajenación del inmueble por la falta de autorización legal para ello.

De igual forma, en la sentencia del 6 de agosto de 2014<sup>4</sup> se indicó que debe existir correspondencia entre el hecho generado y la base gravable. En consecuencia, si el hecho generador es el estado de cuenta o documento que acredite el pago del impuesto predial, la base gravable de la estampilla no puede ser el valor incorporado en el acto de transferencia del derecho de dominio del inmueble.

Dijo que, la Asamblea Departamental del Atlántico desconoció el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 al reproducir el contenido material de la Ordenanza Nro. 70 de 2009, la cual fue declarada nula por la sentencia del 6 de agosto de 2014.

## **2. Falta de competencia e infracción de las normas superiores con relación a la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Distrito de Barranquilla.**

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-31-000-2007-00286-01. Sentencia del 28 de febrero de 2013. CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-31-000-2010-00031-01 (20678). Sentencia del 6 de agosto de 2014. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Destacó que los artículos 5 y 11 de la Ordenanza 287 indicaron que está gravada toda actividad u operación que realicen las personas naturales o jurídicas y sociedades de hecho ante la alcaldía de ese distrito, de tal modo que la Asamblea Departamental del Atlántico no cumplió su obligación de determinar las características y el uso obligatorio de la estampilla, tal como lo ordena el artículo 3 de la Ley 663 de 2001, sino que delegó esta función al Distrito.

De acuerdo con lo anterior, señaló que los artículos 3, 4, 5 y 6 del Acuerdo 13 de 2015, proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla, establecieron como hecho generador del tributo la solicitud y expedición de paz y salvo o estado de cuenta de liquidación y pago del impuesto predial, lo que para la actora significa que realmente está gravada la suscripción de escrituras públicas, en atención a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 46 del Decreto 3496 de 1983.

Frente al artículo 12 del Acuerdo Nro. 13, afirmó que estableció un formulario para tramitar la solicitud o un formato de declaración privada de la estampilla, lo que a su juicio supone un método sustitutivo a la adhesión o anulación de la estampilla física, opción que había sido contemplada en el parágrafo del artículo 3 y en los artículos 4 y 6 de la Ley 663 de 2001 que fue declarada inexecutable por la Sentencia C-538 de 2002. Así mismo, este artículo dispuso que sería aplicado el procedimiento fiscalizador y sancionatorio previsto para el impuesto de industria y comercio, lo que viola el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, que prevé la aplicación de los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional para los impuestos del orden departamental y municipal.

Para finalizar este punto, sostuvo que el Concejo Distrital de Barranquilla también violó el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 porque el Acuerdo 13 de 2015 reprodujo el contenido del Acuerdo 10 de 2006, el cual fue declarado nulo por la sentencia del 28 de febrero de 2013.

### **3. Falta de competencia e infracción de las normas superiores con relación a la Estampilla Pro Desarrollo Departamental del Atlántico.**

Expuso que el artículo 32 de la Ley 3 de 1986 autorizó a las asambleas departamentales para ordenar la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo del Departamento del Atlántico. Esta norma fue modificada por el Decreto Ley 1222 de 1986, que en el artículo 170 dispuso que la tarifa no podrá exceder el 2% del valor del documento gravado y el artículo 175 estableció que la obligación de adherir y anular la estampilla es del funcionario departamental que intervenga en el acto. Así las cosas, al igual que con las estampillas antes analizadas, concluyó que este tributo es de carácter documental y solo son susceptibles de ser gravados actos en los que intervienen funcionarios departamentales o municipales.

Adujo que, pese a lo anterior, los apartes acusados de los artículos 123, 133, 134, 139 y 141 de la Ordenanza Nro. 253 dispusieron que *i)* esta estampilla grava los documentos que contengan actos, providencias, contratos o negocios jurídicos sujetos al impuesto de registro; *ii)* que se causa sobre instrumentos autorizados por los notarios y que estén sometidos a la solemnidad del registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; *iii)* que los sujetos pasivos son los particulares que intervienen en actos, contratos, negocios jurídicos o providencias sometidos a registro; *iv)* que la base gravable es la definida por las normas que regulan el impuesto de registro; *v)* que la tarifa será el 0,5% del valor del acto, providencia, contrato o negocio jurídico, el cual no puede ser inferior al avalúo del impuesto



catastral o predial; y vi) que están delegados para adherir y anular la estampilla personas que no son funcionarios departamentales.

La actora insistió en que los artículos acusados impusieron un gravamen sobre instrumentos notariales en los que no intervienen funcionarios públicos del orden departamental, lo que llevó a que la sentencia del 28 de febrero de 2013 declarara la nulidad del Acuerdo 10 de 2006 que regulaba la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Distrito de Barranquilla.

Además, indicó que se establece un impuesto departamental sobre otro de ese orden, ya que se gravan los actos sujetos al impuesto de registro, de tal modo que existe una doble tributación que desconoce los principios de justicia y equidad tributaria, como el principio de igualdad, porque impone una carga pública que duplica el valor con relación al resto del país.

Aseguró que, en caso de que fuera procedente el hecho gravable, la base y la tarifa no son proporcionales con la simple adhesión o anulación de una estampilla.

#### **4. Prohibición legal aplicable a las estampillas demandadas.**

Señaló que los actos acusados desconocen el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, que prohíbe gravar con tributos del orden territorial, diferentes al impuesto de registro, a los actos notariales o de registro.

#### **Oposiciones a la demanda**

##### **1. Oposición del Departamento del Atlántico.**

El Departamento controvirtió las pretensiones de la demandante con los siguientes argumentos:

##### **1.1. Sobre la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Departamento del Atlántico.**

Realizó consideraciones generales sobre el poder tributario del Estado, el principio de reserva de ley y el reparto de competencias de los artículos 287 y 338 de la Constitución. Luego, dijo que el artículo 3 de la Ley 663 de 2001 autorizó a la Asamblea Departamental del Atlántico para determinar todos los asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades, obras y operaciones que se realicen en el departamento o municipios, lo que delimitó el hecho generador del tributo.

De acuerdo con lo anterior, sostuvo que se expidió la Ordenanza Nro. 253, en la que dispuso que el hecho generador de la estampilla es la expedición del paz y salvo del impuesto predial por las alcaldías municipales (excluyendo al Distrito de Barranquilla). También dijo que dicho documento es proferido por los funcionarios de los municipios «con el fin exclusivo de otorgamiento y autorización de la escritura pública en notarías sobre actos de transferencia de dominio»<sup>5</sup>. De esta forma concluyó que el literal b) del artículo 132, el literal b) del artículo 133 y el literal c) del artículo 134 de la Ordenanza Nro. 253 son acordes con las normas superiores.

Aseguró que no se desconoció el artículo 6 de la Ley 663 de 2001 ni el parágrafo 2

<sup>5</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. Folio 167.



del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012 porque el hecho generador no está conformado por la escritura pública que contiene los actos de transferencia del dominio sobre inmuebles ni se impuso a los notarios la obligación de adherir y anular la estampilla. Así, insistió en que el hecho generador lo conforma la expedición del paz y salvo del impuesto predial por funcionarios de los municipios.

Señaló que tampoco fue violado el numeral 5 del artículo 71 del Decreto Ley 1222 de 1986, que prohíbe a las asambleas departamentales imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la ley, puesto que el paz y salvo del impuesto predial no es objeto de ningún tributo del orden nacional ni del impuesto predial, tal como lo señaló la sentencia del 6 de agosto de 2014.

El Departamento demandado manifestó que los demás elementos del tributo tampoco violan las normas invocadas por la demandante porque los sujetos pasivos son los «*particulares que intervienen en las operaciones de transferencia, entendiéndose esto último como que son los obligados a tener un paz y salvo de predial para efectos de protocolizarlo en la escritura en los términos que establecen las normas registrales*»<sup>6</sup>. Así mismo, señaló que los paz y salvo obtenidos para fines distintos a los previstos en la ordenanza no causan la estampilla, lo que se confirma en que «*si la estampilla que adquiere el interesado en protocolizarla en una escritura para fines de transferencia de dominio no la utiliza, puede solicitar la devolución de lo pagado ante el Departamento, para lo cual debe seguir el procedimiento previsto para tal fin, adjuntando a su solicitud la estampilla en original*»<sup>7</sup>.

Sobre el artículo 138 de la Ordenanza Nro. 253, dijo que la sentencia que anuló la Ordenanza Nro. 70, se fundamentó en que no era congruente el hecho gravado con la base gravable, situación que no se presenta en este caso porque la base gravable vigente se corresponde al paz y salvo del impuesto predial. Así, la norma controvertida no viola el artículo 95 constitucional, el artículo 6 de la Ley 663 de 2001, ni el artículo 15 de la Ley 1579 de 2012.

Para finalizar, aseguró que, si se anulan las disposiciones acusadas, la entidad dejará de percibir 40.000'000.000 y se afectarían los servicios hospitalarios destinados a la población más vulnerable.

## **1.2. Sobre la Estampilla Pro Desarrollo del Departamento del Atlántico.**

Manifestó que no está viciado de nulidad el literal d) del artículo 132, el literal d) del artículo 133, el literal d) del artículo 134, el artículo 139 ni la expresión acusada del artículo 141 de la Ordenanza Nro. 253 porque el legislador determinó como hecho gravable de este tributo a todas las operaciones que se lleven a cabo en el departamento, lo que constituye el elemento espacial del tributo, y autorizó a las asambleas departamentales para definir los demás elementos de la estampilla.

Luego, transcribió las consideraciones sobre los principios de autonomía y de unidad del Estado Colombiano de la Sentencia C-873 de 2002. Así, sostuvo que, según dicha sentencia, el artículo 338 de la Constitución, la Ley 3 de 1986 y el Decreto Ley 1222 de 1986, la Asamblea Departamental del Atlántico tiene un amplio margen para configurar la estampilla bajo estudio.

Aseguró que no se desconoció el artículo 32 de la Ley 3 de 1986, tampoco los artículos 170 y 175 del Decreto Ley 1222 porque el legislador no estipuló todos los

<sup>6</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. Folios 167 reverso a 168.

<sup>7</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. Folio 168.



elementos del tributo, pues esta tarea fue encargada a las asambleas departamentales. En concordancia, sostuvo que «el **acto** en el que deben intervenir funcionarios públicos departamentales en relación con la **obligación de adherir y anular la Estampilla** no podría confundirse con el hecho generador del tributo, toda vez que el legislador no determinó este elemento, ni ningún otro en la norma que lo autoriza»<sup>8</sup> (negrilla y subrayado del original). Entonces, a su juicio, la obligación de adherir y anular la estampilla por funcionarios departamentales tiene como objetivo establecer un procedimiento especial de control, que no tiene relación con la determinación de los sujetos pasivos ni el hecho gravable.

A continuación, sostuvo que el Decreto Ley 1222 de 1986 «ha señalado expresamente que sólo pueden adherir y anular las estampillas los funcionarios departamentales que intervengan en los actos gravados, claramente está circunscribiendo el alcance de la obligación tributaria a aquellos documentos que son otorgados por funcionarios públicos departamentales o con su intervención»<sup>9</sup>. Para la entidad demandada, este requisito se cumple en este caso porque el acto gravado se expide con la intervención de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Departamental, que son los encargados de adherir y anular la Estampilla Pro Desarrollo, obligación que no está atribuida a los notarios.

Luego, con fundamento en la sentencia del 18 de marzo de 2010<sup>10</sup>, dijo que la expedición física de la estampilla no solo puede darse en papel timbrado de filatelia, sino también en papel común debidamente impreso; y que la adhesión puede realizarse por un método de goma, sticker o engrapado. Afirmó que la Real Academia Española (RAE) define anular como dejar sin efecto una norma, un acto o un contrato. Así, la anulación de estampillas consiste en dejarla sin efecto para que no pueda ser utilizada de nuevo, evitando actos de corrupción.

Consideró que la sentencia invocada por la actora, que anuló algunas disposiciones relacionadas con la Estampilla Pro Hospitales, no es aplicable en este caso, en el que se analiza la legalidad de la ordenanza que regula la Estampilla Pro Desarrollo, porque, la Ley 3 de 1986 y el Decreto Ley 1222 del mismo año no establecen que el hecho generador deba estar vinculado al procedimiento de control de la adhesión y anulación de la estampilla.

Adujo que no se violó el artículo 95 constitucional, porque según las Sentencias C-538 y C-873 de 2002, las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales no vulneran *per se* el principio de equidad tributaria. Además, la estampilla no grava los mismos eventos que el impuesto de registro, pues ambas cargas fiscales tienen un hecho generador diferente.

Así consideró, que no se violó la prohibición del párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012. Asimismo, como lo expuso la Sentencia C-260 de 2015, esta norma no constituye una exención o exoneración frente a los tributos territoriales y, luego de analizar las leyes que rigen estos tributos, dijo que la Estampilla Pro Desarrollo no grava los actos notariales y de registro.

Finalmente, reiteró que no fue desconocida la prohibición del numeral 5 del artículo 71 del Decreto Ley 1222 de 1986.

<sup>8</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. Folio 171.

<sup>9</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. Folio 171 reverso.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-31-000-2006-00693-02 (17420). Sentencia del 18 de marzo de 2010. CP: William Giraldo Giraldo.



## 2. Oposición del Distrito de Barranquilla.

El distrito demandando también controversió las pretensiones de la actora, así:

### 2.1. Sobre la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Departamento del Atlántico.

Sostuvo que no se configuró el cargo de nulidad de falta de competencia porque la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel fue creada por la Ley 663 de 2001, así la Asamblea Departamental del Atlántico y el Concejo Distrital de Barranquilla, actuaron dentro de las facultades atribuidas por el legislador.

Expuso que el literal b) del artículo 132 de la Ordenanza Nro. 253 establece que el hecho gravable es la expedición del paz y salvo del impuesto predial por las alcaldías municipales, por lo que no le asiste razón a la demandante cuando afirma que se grava la escritura pública, pues son actos distintos, el paz y salvo es un requisito legal para la suscripción de escrituras públicas.

Afirmó que la sentencia del 28 de febrero de 2013, invocada por la actora, no es aplicable en este caso porque en esa ocasión se anuló el Acuerdo Nro. 10 de 2006 en cuanto estableció como hecho generador la suscripción de escrituras públicas, que no es similar al supuesto actualmente gravado.

De otro lado, la Ordenanza Nro. 253 fijó una tarifa del 1,5%, cumpliendo con el artículo 5 de la Ley 663 de 2001, según el cual la tarifa no podía exceder el 2% del valor del acto, actividad, obra u operación sujeto al gravamen.

### 2.2. Sobre la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Distrito de Barranquilla.

La entidad territorial resumió la regulación contenida en la Ordenanza Nro. 287 y concluyó que es acorde con el precedente de la sentencia del 28 de febrero de 2013, invocada por la demandante, donde se consideró que el Concejo Distrital de Barranquilla fue autorizado por la Ley 663 de 2001 para establecer el tributo conforme con los parámetros mínimos fijados en las normas superiores. Así las cosas, aseguró que no está probada la falta de competencia del Distrito.

Luego, elaboró un cuadro comparativo de los artículos 1, 3 y 5 de la Ley 663 de 2001; los artículos 1, 5, 7 y 6 de la Ordenanza Nro. 287 citada; y los artículos 1, 3, 5 y 7 del Acuerdo Nro. 13 de 2015 y señaló que el hecho de que se esté gravando la expedición del paz y salvo o del estado de cuenta de liquidación y pago del impuesto predial demuestra que no tiene el mismo hecho gravable que el impuesto de registro. Además, señaló que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Distrital son los encargados de imponer la estampilla y que la base gravable está conformada por el valor del inmueble. De esta forma, sostuvo que la actora cometió un error al indicar que se está gravando la protocolización del derecho de dominio de inmuebles.

Indicó que la expedición del paz y salvo o del estado de cuenta de liquidación y pago del impuesto predial es una operación administrativa, pues se trata de la ejecución o el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y del artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 del mismo año. A su vez, los ciudadanos que solicitan el paz y salvo del impuesto predial, son los que «requieren hacer el trámite de



*protocolizar actos de transferencia»<sup>11</sup>*, documento que permite identificar el valor catastral del inmueble y el número predial, de tal modo que se cumple con el requisito de congruencia entre el hecho gravable y la base gravable.

Adujo que la estampilla es una tasa parafiscal dado que su imposición se hace sobre actos concretos (paz y salvo del impuesto predial), a cargo de determinado sector de la sociedad (propietarios de inmuebles) y cuyo recaudo tiene una destinación específica (suplir necesidades presupuestarias en el sector salud).

De otro lado, añadió que el artículo 12 del Acuerdo Nro. 13 no viola normas superiores por establecer que el paz y salvo del impuesto predial se solicitaría mediante un formato, pues no existe prohibición legal para adoptar mecanismos que permitan determinar los tributos y, con dicho formato, no se reemplaza la imposición de la estampilla. También, es válido que ese artículo estableciera que son aplicables los procedimientos y las sanciones del impuesto de industria y comercio porque el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 admite que se realicen ajustes para atender las necesidades de cada entidad territorial.

Finalmente, indicó que las normas acusadas no reproducen actos declarados nulos porque, a diferencia de lo que ocurrió con la Ordenanza Nro. 70 de 2009, no se cedió la facultad de la Asamblea Departamental del Atlántico al Concejo Distrital de Barranquilla, no se gravaron las escrituras públicas y el tributo no se causa con la suscripción de este tipo de actos.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, con base en las siguientes consideraciones:

Señaló que los primeros tres incisos del artículo 12 del Acuerdo Nro. 13 de 2015 no modificaron el sistema de imposición de la estampilla (adhesión y anulación), sino que se limitaron a establecer un formulario para solicitar el trámite previsto en las normas superiores. En cambio, el inciso final es contrario a las normas superiores, concretamente al artículo 59 de la Ley 788 de 2002, porque dispuso que son aplicables los procedimientos y las sanciones del impuesto de industria y comercio y no los del Estatuto Tributario Nacional.

En cuanto al artículo 5 de la Ordenanza Nro. 287 de 2015, observó que establece que la estampilla grava cualquier actividad u operación ante la autoridad, sin precisar que debe intervenir un funcionario de la entidad territorial. Empero, no se configura alguna de las causales de nulidad invocadas por la actora porque el artículo 7 *ibidem* prevé que la estampilla debe ser adherida y anulada por un funcionario de la entidad, de tal modo que el reparo formulado es inocuo.

Frente al artículo 11 de la Ordenanza Nro. 287, afirmó que el artículo 3 de la Ley 663 de 2001 autorizó a la Asamblea Departamental del Atlántico para determinar las características de la estampilla, por lo que debió fijar con precisión el hecho gravable y no delegar esta potestad al Concejo Distrital de Barranquilla. En consecuencia, concluyó que procede su nulidad.

Respecto de la expresión «o a las personas que desempeñan tales funciones en virtud de disposición legal vigente» del artículo 141 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015, indicó que

<sup>11</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. Folio 188 reverso.



la Ley 663 de 2001 y el ordenamiento jurídico no autorizan la delegación de funciones tributarias a los particulares, de tal modo que debe declararse nula.

Para el inciso 1° del artículo 138 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015 y los artículos 3, 4, 5 y 6 del Acuerdo Nro. 13 del mismo año, aseguró que son una reproducción teleológica de los artículos 3, 5, 6 y 7 de la Ordenanza Nro. 70 de 2009<sup>12</sup>, así como de los artículos 4, 5, 7, 8 y 9 del Acuerdo Nro. 10 de 2006<sup>13</sup> y los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Distrital Nro. 10 de 2006<sup>14</sup>, que fueron anulados por las sentencias del 28 de febrero de 2013<sup>15</sup> y del 6 de agosto de 2014<sup>16</sup> del Consejo de Estado, por lo que aseguró que procede su nulidad.

Sobre los literales b) y d) del artículo 132; los literales b) y d) del artículo 133; los literales c) y d) del artículo 134 y el artículo 139 de la Ordenanza Nro. 253, destacó que no reproducen las normas anuladas por las sentencias antes referidas, pero que esto no obsta para extender sus consideraciones a este caso. Afirmó que estos artículos son nulos en la medida que, por un lado, establecen como gravados actos en los que no participan funcionarios de la entidad territorial, pues en últimas se grava la expedición de escrituras públicas y la inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Y, por el otro lado, existe una desproporción entre el hecho generador y la base gravable porque en la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención la base gravable no puede ser menor al avalúo catastral de inmueble por obtener un paz y salvo del pago del impuesto predial; y para la Estampilla Pro Desarrollo la base gravable es el valor del acto, contrato o providencia inscrita a pesar de que no existe un servicio o intervención de un funcionario de la entidad territorial.

### Recursos de apelación

El Departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla, mediante escritos separados, interpusieron la apelación señalando que no están de acuerdo con la sentencia de primera instancia en cuanto que, por un lado, afirmó que en la expedición de los actos gravados no interviene un funcionario distrital o departamental, y por el otro, sostuvo que existe una incongruencia entre el hecho generador y la base gravable del tributo.

Para sustentar estas afirmaciones, procedieron a reiterar de forma extensa los argumentos de defensa propuestos en sus memoriales de oposición a la demanda, los cuales ya fueron expuestos. En todo caso, se destaca que en ellos se señaló que los actos acusados no desconocen el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 ni reprodujeron un acto declarado nulo, además sostuvieron que los actos gravados con las estampillas son aquellos en los que interviene un funcionario distrital o departamental y que el hecho generador gravado es congruente con la base gravable del tributo.

<sup>12</sup> Que regulaban el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable, la tarifa y la causación de la estampilla.

<sup>13</sup> Que reglamentaron el sujeto pasivo, el hecho generador, la tarifa, la causación y la delegación al Alcalde para que estableciera las disposiciones necesarias para que los notarios verificaran el cumplimiento de las obligaciones tributarias relacionadas con las estampillas.

<sup>14</sup> Que regularon la obligación de los notarios de verificar el cumplimiento de los requisitos legales.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-31-000-2007-00286-01. Sentencia del 28 de febrero de 2013. CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-31-000-2010-00031-01 (20678). Sentencia del 6 de agosto de 2014. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Además, se destaca que las demandadas presentaron adición al recurso de apelación un solo memorial del 1° de marzo de 2022, pero fue rechazado por extemporáneo mediante auto del 25 de agosto del mismo año. Como esta decisión se encuentra en firme, no serán analizados los argumentos allí propuestos.

### **Oposición a los recursos de apelación**

La demandante, dentro del plazo previsto en el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó un memorial en el que solicitó que se rechazara por extemporánea la adición de apelación. Además, se destaca que dicho memorial no propuso objeción a las apelaciones iniciales.

### **Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público guardó silencio.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Delimitación del problema jurídico.**

La Sala precisa que la sentencia apelada negó la nulidad de los primeros tres incisos del artículo 12 del Acuerdo Nro. 13 de 2015, proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla, y del artículo 5 de la Ordenanza Nro. 287 de 2015 del mismo año, expedida por la Asamblea Departamental del Atlántico. Empero, la demandante no interpuso recurso de apelación, por lo que estas disposiciones no serán objeto de análisis.

De otro lado, se observa que la sentencia de primera instancia declaró nula la expresión «*o a las personas que desempeñan tales funciones en virtud de disposición legal vigente*» del artículo 141 de la Ordenanza Nro. 253 porque, según el Tribunal, el ordenamiento jurídico no autoriza la delegación de funciones tributarias a los particulares, sin embargo, las apelaciones interpuestas no propusieron motivo de inconformidad frente a este argumento, de tal modo que este punto tampoco será objeto de análisis. Así mismo ocurrió frente al artículo 11 de la Ordenanza Nro. 287 de 2015, que fue declarado nulo porque, para el *a quo*, la Asamblea Departamental del Atlántico no cumplió con su labor de fijar directamente el hecho gravable de la Estampilla Pro Hospitales, sino que la delegó al Concejo Distrital de Barranquilla, aspecto que tampoco fue objeto de reparos por los recursos de apelación.

Con base en las anteriores precisiones, corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de los literales b) y d) del artículo 132, los literales b) y d) del artículo 133, los literales c) y d) del artículo 134, el inciso 1° del artículo 138, y el artículo 139 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015, proferido por la Asamblea Departamental del Atlántico. De igual forma se estudiará la legalidad de los artículos 3, 4, 5 y 6 y del inciso 4 del artículo 12 del Acuerdo Nro. 13 de 2015 proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla.

Para el efecto, la Sala atenderá la metodología de estudio que fue utilizada por el Tribunal, por lo que agrupará las disposiciones acusadas. Y, en concordancia con la sentencia de primera instancia y el recurso de apelación, verificará si los actos acusados desconocen el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, si reprodujeron un acto declarado nulo, si establecieron como actos gravados con las estampillas aquellos



en los que interviene un funcionario distrital o departamental y si el hecho generador gravado es congruente con la base gravable del tributo.

## 2. Sobre la legalidad del inciso 4° del artículo 12 del Acuerdo Nro. 13 de 2015.

El Distrito de Barranquilla, aseguró que esta disposición es válida porque el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 admite que se realicen ajustes a los procedimientos y las sanciones del Estatuto Tributario Nacional para atender las necesidades de cada entidad territorial.

Al respecto, la norma en mención prevé que los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos previstos en el Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio. Y, además, indica que «*El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos*».

Con base en lo anterior, esta Sección destacó que la norma transcrita tiene el propósito de unificar los procedimientos tributarios aplicables por las entidades territoriales y precisó que los municipios, aunque están obligados a aplicar los procedimientos contenidos en el Estatuto Tributario Nacional, el legislador «*dio la posibilidad a los entes territoriales, entre otras cosas, para modificar y simplificar los términos de los procedimientos en materia tributaria y sanciones, **siempre que no resulten más gravosos que lo establecido en el Estatuto Tributario Nacional***»<sup>17</sup>. (Subraya la Sala)

Se destaca que el Tribunal no anuló esta disposición porque encontrara que establece un procedimiento más gravoso que el Estatuto Tributario Nacional, sino porque «*dispone que el régimen procedimental y sancionatorio sería el previsto para el Impuesto de Industria y Comercio, lo cual a la luz del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, lo cual, (sic), si resultaría desajustado pues claramente la norma superior mismo (sic) indica que estos procedimientos, en el caso de los entes territoriales deben adecuarse al Estatuto Tributario Nacional*»<sup>18</sup>.

Sobre este punto, se observa que el inciso final del artículo 12 del Acuerdo Nro. 13 de 2015 dispuso que «*Para efectos de aplicación del Régimen Procedimental y Sancionatorio se aplicará el Régimen Procedimental y Sancionatorio previsto para el Impuesto de Industria y Comercio*»<sup>19</sup>.

Ahora bien, el solo hecho que la norma acusada establezca que se aplicará el régimen procedimental y sancionatorio del impuesto de industria y comercio no supone una violación del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, en la medida que, se insiste, en ella se autoriza a las entidades territoriales para modificar y simplificar los procedimientos y las sanciones previstas en el Estatuto Tributario Nacional según la naturaleza del tributo del orden territorial. Así las cosas, la sola mención de un tributo en específico no prueba que el acto demandado viole lo dispuesto en la Ley 788 de 2002.

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 20001-23-39-000-2016-00064-02 (25149). Sentencia del 7 de octubre de 2021. CP: Myriam Stella Gutiérrez Arguello. En este fallo se reitera la postura asumida en las siguientes providencias: i) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 17596. Sentencia del 6 de diciembre de 2012. CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; y ii) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 20953. Sentencia del 6 de septiembre de 2017. CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>18</sup> Expediente físico. Cuaderno 2. Folio 276.

<sup>19</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. CD del folio 35. PDF denominado «*gaceta\_414-3 acuerdo 13-15*». Página 6.



Por lo expuesto, prospera este cargo de la apelación

**3. Sobre el inciso 1° del artículo 138 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015 y los artículos 3, 4, 5 y 6 del Acuerdo Nro. 13 del mismo año.**

La sentencia apelada sostuvo que estas normas son nulas porque reproducen las disposiciones de los artículos 4°, 5°, 7°, 8° y 9° del Acuerdo Nro. 10 de 2006 y de los artículos 3, 5, 6 y 7 de la Ordenanza Nro. 70 de 2009, que fueron declarados nulos por el Consejo de Estado, mediante las sentencias del 28 de febrero de 2013<sup>20</sup> y del 6 de agosto de 2014<sup>21</sup>, respectivamente. Según el Distrito de Barranquilla, esta conclusión es errónea porque las normas actualmente vigentes no establecen que la suscripción de escrituras públicas es el hecho gravable de la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Distrito de Barranquilla.

Respecto de los artículos 3, 5, 6 y 7 de la Ordenanza Nro. 70 de 2009, es útil tener presente la siguiente comparación con el inciso 1° del artículo 138 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015 (subraya la Sala):

Artículos anulados Ordenanza Nro. 70 de 2009	Artículos controvertidos Ordenanza Nro. 253 de 2015
<p>«ARTÍCULO 3°: SUJETOS DEL TRIBUTO. Determinase como SUJETO ACTIVO del tributo que por esta ordenanza se autoriza, al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla; y como SUJETO PASIVO, a todas las personas naturales o jurídicas y sociedades de hecho que para acreditar el pago del impuesto predial en el Distrito de Barranquilla, para efectos de la protocolización de actos u operaciones sobre bienes inmuebles que impliquen la transferencia de dominio en los términos del Código Civil Colombiano y el artículo 27 de la Ley 14 de 1983, obtengan la expedición del estado de Cuenta o documento que acredite dicho pago por parte de las autoridades distritales.</p> <p>(...)</p> <p>ARTÍCULO 5°: BASE GRAVABLE. Constituye BASE GRAVABLE de la obligación de pagar la Estampilla Pro-Hospitales de primer y segundo nivel de atención del Departamento del Atlántico en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, <u>el valor incorporado en el acto de transferencia de dominio de los bienes inmuebles que para su protocolización requieren del estado de Cuenta o documento que acredite el pago del impuesto predial, sobre el cual se impone la Estampilla.</u></p> <p><u>Este valor no podrá ser inferior al avalúo catastral o al autoavalúo vigente en el año de expedición del estado de cuenta o documento que acredite el pago del impuesto predial, al valor del remate o de la adjudicación, según el caso.</u></p> <p>ARTÍCULO 6°: TARIFA. La tarifa aplicable al cobro de la Estampilla que por esta Ordenanza se emite y se autoriza será de UNO PUNTO CINCO POR CIENTO (1.5%) del valor incorporado en el acto de</p>	<p>«Artículo 138. Base gravable y tarifa de la estampilla Pro Hospitales de primer y segundo nivel de atención en el Departamento del Atlántico. Cuando el hecho generador sea el paz y salvo del impuesto predial municipal, <u>la base gravable está constituida por el valor del avalúo registrado en dicho documento, correspondiente al inmueble objeto del acto u operación de transferencia o adquisición del dominio. La tarifa aplicable es del uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre la base gravable.</u></p> <p>(...)</p>

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-31-000-2007-00286-01 (18949). Sentencia del 28 de febrero de 2013. CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-31-000-2010-00031-01 (20678). Sentencia del 6 de agosto de 2014. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Artículos anulados Ordenanza Nro. 70 de 2009	Artículos controvertidos Ordenanza Nro. 253 de 2015
<p><u>transferencia de dominio de los bienes que para su protocolización requieren del estado de Cuenta o documento que acredite el pago del impuesto predial, sobre el cual se impone la Estampilla en los términos del artículo cuarto de la presente Ordenanza.</u></p> <p>ARTÍCULO 7º: CAUSACIÓN. La Estampilla Pro-Hospital de primer y segundo nivel de atención que por esta Ordenanza se emite y autoriza se causará, de manera instantánea, con la expedición del estado de Cuenta o documento que acredita el pago del impuesto Predial en el Distrito de Barranquilla para efectos de la protocolización de todo acto u operación sobre bienes inmuebles que implique la transferencia de dominio en los términos del Código Civil Colombiana y del artículo 27 de la Ley 14 de 1983, en cumplimiento del procedimiento administrativo de solicitud, declaración, registro, validación y liquidación que reclame la Secretaría de Hacienda Distrital».</p>	

Ahora bien, se destaca que la sentencia del 6 de agosto de 2014 anuló los artículos transcritos de la Ordenanza Nro. 70 de 2009 porque consideró que no existía una congruencia entre el hecho generador y la base gravable. Para llegar a esta conclusión, expuso lo siguiente:

«3.9 Si el hecho generador es el estado de cuenta que acredita el pago del impuesto predial, la base gravable de la estampilla no puede ser el valor incorporado en el acto de transferencia de dominio de los bienes inmuebles, ni, por defecto, el avalúo catastral o al autoavalúo vigente en el año de expedición del estado de cuenta o documento que acredite el pago del impuesto predial, del valor del remate o de la adjudicación, según el caso, como lo dice la norma acusada.

Esto (i) rompe con la sensata correspondencia que debe existir entre el hecho imponible y la base gravable y (ii) toma como base gravable, por defecto, el avalúo catastral o el autoavalúo, circunstancia que además de guardar similitud con la base gravable prevista en el artículo 3 de la Ley 44 de 1990, para el caso del impuesto predial, no guarda correspondencia con el estado de cuenta de dicho gravamen, que es el hecho gravable» (subraya la Sala).

Como se observa del anterior cuadro comparativo, el inciso 1º del artículo 138 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015 reprodujo el contenido de los artículos 5 y 6 de la Ordenanza Nro. 70 de 2009, que fueron declarados nulos, porque también establece por defecto que la base gravable del tributo será el avalúo catastral o autoavalúo del inmueble. Esto, según lo señaló la sentencia del 6 de agosto de 2014, supone una incongruencia entre el hecho gravable y la base del tributo.

En cuanto a los artículos 4º, 5º, 7º, 8º y 9º del Acuerdo Nro. 10 de 2006, es útil la siguiente comparación con los artículos 3, 4, 5 y 6 del Acuerdo Nro. 13 de 2015 (subraya la Sala):

Artículos anulados Acuerdo Nro. 10 de 2006	Artículos controvertidos Acuerdo Nro. 13 de 2015
<p>«ARTÍCULO CUARTO: SUJETO PASIVO: Son sujetos pasivos de la estampilla "pro-hospitales de I y II nivel de atención del Departamento del Atlántico" las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho que enajenan inmuebles situados en el Distrito de Barranquilla».</p>	<p>«ARTÍCULO 4. SUJETO PASIVO. Constituyen Sujeto Pasivo en los términos del artículo 5º de la Ordenanza Nro. 287 de 2015, las personas naturales o jurídicas y sociedades de hecho que <u>lleven a cabo ante la administración el trámite de solicitud y expedición del estado de cuenta y/o paz y salvo de liquidación y pago del Impuesto Predial en el Distrito de Barranquilla, en los términos del Artículo 27 de la</u></p>



Artículos anulados Acuerdo Nro. 10 de 2006	Artículos controvertidos Acuerdo Nro. 13 de 2015
	<u>Ley 14 de 1983 y el Artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983»</u>
«ARTÍCULO QUINTO: HECHO GENERADOR: Constituye hecho generador de la obligación de pagar la estampilla “pro-hospitales de I y II nivel de atención del Departamento del Atlántico”, <u>la suscripción de escritura pública de enajenación de inmuebles situados en la jurisdicción del Distrito de Barranquilla</u> ».	«ARTÍCULO 3. DETERMINACIÓN DE LA OPERACIÓN ADMINISTRATIVA GRAVADA CON LA ESTAMPILLA EN EL DISTRITO. En los términos del Artículo 5° y 11° (sic) de la Ordenanza No. 287 de 2015, se tendrá como operación gravada con la Estampilla en el Distrito de <u>Barranquilla la solicitud y expedición del paz y salvo y/o estado de cuenta de liquidación y pago del Impuesto Predial, en cumplimiento a lo ordenado por el Artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y del Artículo 46 del Decreto Reglamentario 3496 de 1983</u> »
«ARTÍCULO SÉPTIMO: TARIFA: La tarifa aplicable será del uno coma cinco por ciento (1.5%) <u>del valor de enajenación del inmueble establecido en la respectiva escritura pública</u> ».	«ARTÍCULO 5°. TARIFA Y BASE GRAVABLE. En los términos del Artículo 6° de la Ordenanza No. 287 de 2013, la Tarifa será del 1,5% <u>del valor del inmueble consignado en la solicitud y expedición del estado de cuenta y/o paz y salvo del Impuesto Predial para el año en el que se emite el mismo, en los términos del Artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y del artículo 46 del Decreto 3496 de 1983</u> »
«ARTÍCULO OCTAVO: CAUSACIÓN: La estampilla “pro-hospitales I y II nivel de atención del Departamento del Atlántico” se causa <u>en el momento que se suscriba la respectiva escritura pública de enajenación del inmueble situado en la jurisdicción del Distrito de Barranquilla</u> ».	«ARTÍCULO 6°. CAUSACIÓN. La Estampilla se causará <u>en el momento en que se emita el estado de cuenta y/o paz y salvo por la Administración Distrital de Barranquilla del respectivo bien inmueble, en los términos del Artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y del artículo 46 del Decreto 3496 de 1983</u> »
«ARTÍCULO NOVENO: Corresponde a los respectivos notarios ante quien se realiza el hecho generador, la coordinación y verificación del pago en cumplimiento del presente acuerdo, de conformidad con la reglamentación que establezca el señor Alcalde Distrital para tales efectos»	Sin artículo comparable.

Debe destacarse que la sentencia del 28 de febrero de 2013 expuso que la Ley 663 de 2001, en concordancia con la Sentencia C-538 de 2002, establece que el hecho generador de la estampilla tiene dos elementos. El primero, objetivo, corresponde a la existencia de un acto documental que instrumente actividades, obras y operaciones que impliquen la circulación de riqueza o la obtención de un servicio a cargo del Estado. El segundo, subjetivo, es la intervención de funcionarios distritales. Así las cosas, concluyó que los artículos 4°, 5°, 7°, 8° y 9° del Acuerdo Nro. 10 de 2006 son nulos porque «la suscripción de escrituras públicas de enajenación de inmuebles, no puede ser objeto de la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, porque en su expedición no intervienen funcionarios distritales, como lo exige el hecho generador dispuesto en la Ordenanza No. 16 de 2004, en concordancia con lo previsto en la Ley 663 de 2001».

Presente lo anterior, se advierte que los artículos 3, 4, 5 y 6 del Acuerdo Nro. 13 de 2015 no están reproduciendo el contenido de normas anuladas pues, como lo indicó el Distrito de Barranquilla, no relacionó el hecho gravable, la causación, los sujetos pasivos ni la base gravable con la suscripción de escrituras públicas.

Ahora, lo anterior no es suficiente para revocar la sentencia de primera instancia respecto a estas disposiciones porque el Tribunal no analizó los demás cargos de nulidad propuestos por la demandante, los cuales serán analizados a continuación



para garantizar los principios de congruencia y de igualdad de partes, pues la actora no tenía legitimación para apelar una sentencia que le fue favorable<sup>22</sup>.

La demandante dijo que las normas acusadas del Acuerdo Nro. 13 de 2015 desconocen el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 1579 de 2012, según el cual un acto notarial o de registro no podrá ser gravado con impuestos, tasas o contribuciones municipales o distritales, con excepción del impuesto de registro. No obstante, las disposiciones demandadas no establecen que el gravamen recaiga sobre un acto notarial o de registro, puesto que se gravó la expedición de la cuenta de cobro o de paz y salvo del impuesto predial. En consecuencia, este cargo de la demanda no prospera.

De otro lado, la actora sostuvo que la base gravable prevista en el Acuerdo Nro. 13 de 2015, que consiste en el valor del inmueble consignado en el documento gravado, es exorbitante y, como sustento de esta afirmación, transcribió los apartes de la sentencia del 6 de agosto de 2014 en los que se consideró que la base gravable de esta estampilla no puede ser el valor incorporado en el acto de transferencia de dominio ni, por defecto, el avalúo catastral o autoavalúo. Este cargo de nulidad no controvierte la legalidad de los artículos 3, 4 y 6 del Acuerdo Nro. 13, pues en ellos no se dispuso nada relacionado con la base gravable, solo discute el artículo 5, en el que se establece que la base gravable de la estampilla será el «valor del inmueble consignado en la solicitud y expedición del estado de cuenta y/o paz y salvo del Impuesto Predial para el año en el que se emite el mismo, en los términos del Artículo 27 de la Ley 14 de 1983 y del artículo 46 del Decreto 3496 de 1983».

Ahora, al igual que ocurrió con los artículos 5 y 6 de la Ordenanza Nro. 70 de 2009 y con el inciso 1° del artículo 138 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015, el hecho de que se prevea que la base gravable de la estampilla será el valor del inmueble en los términos del artículo 46 del Decreto 3496 de 1983 (que regula el certificado catastral y paz y salvo para efectos de protocolizar actos de transferencia de inmuebles) supone que, por defecto, equivaldrá siempre al valor del acto de transferencia de dominio o del avalúo catastral o autoavalúo del inmueble. Esta situación, como se expuso en la sentencia del 6 de agosto de 2014, invocada por la actora, da lugar a una incongruencia entre el hecho gravable y la base gravable que vicia de nulidad la disposición acusada.

Por lo expuesto, este cargo de la apelación prospera solo parcialmente frente a los artículos 3, 4 y 6 del Acuerdo Nro. 13 de 2015, de tal modo que se confirma la nulidad del artículo 5 *ibidem* y del inciso 1° del artículo 138 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015.

#### **4. Sobre el literal b) del artículo 132, el literal b) del artículo 133 y el literal c) del artículo 134 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015.**

El *a quo* declaró la nulidad de estas disposiciones porque consideró que establecen como gravados actos en los que no intervienen funcionarios departamentales ni municipales para su expedición y porque no existe una proporción entre el hecho generador y la base gravable del tributo. En contraposición, el Departamento del Atlántico sostuvo que estas conclusiones son erradas porque el hecho gravable en las normas acusadas consiste en la expedición del paz y salvo del impuesto predial

<sup>22</sup> En este sentido ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-37-000-2014-01110-01 (23305). Sentencia del 18 de febrero de 2021. CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



por las alcaldías municipales y porque la base gravable del tributo es congruente en la medida que el valor del inmueble se puede constatar en ese documento.

Sobre este punto, es necesario tener presente que las disposiciones analizadas en este acápite regularon la Estampilla Pro Hospitales de Primer y Segundo Nivel de Atención en el Departamento del Atlántico, la cual fue objeto de análisis en las sentencias del 28 de febrero de 2013 y del 6 de agosto de 2014, expuestas en el acápite anterior, así como en la sentencia del 25 de noviembre de 2021<sup>23</sup>. En consecuencia, las consideraciones expuestas en esas providencias serán reiteradas en cuanto antecedentes relevantes para este caso.

La sentencia del 25 de noviembre de 2021, expuso que la autorización para regular la estampilla está contenida en la Ley 663 de 2001 y destacó que se causa por las actividades, obras y operaciones que deban realizarse en el departamento y en los municipios de este, en los que intervengan los funcionarios departamentales o municipales.

La sentencia del 28 de febrero de 2013 dijo que el hecho generador de la estampilla tiene dos elementos: *i)* el objetivo, que corresponde a la existencia de un acto documental que instrumente actividades, obras y operaciones que impliquen la circulación de riqueza o la obtención de un servicio a cargo del Estado; y *ii)* el subjetivo, en el que se indica que es obligatoria la intervención de funcionarios de la entidad territorial en el documento objeto del gravamen.

De otro lado, la sentencia del 6 de agosto de 2014 sostuvo que la base gravable del tributo es la magnitud o la medición del hecho gravado, por lo que debe existir correspondencia entre uno y otro. Así, concluyó que si el hecho generador consiste en la expedición de un paz y salvo del impuesto predial, no es posible que la base gravable se defina por el valor del acto o contrato de transferencia del dominio sobre un inmueble ni su avalúo catastral o autoavalúo.

Ahora, se observa que las normas acusadas prevén lo siguiente:

- El literal b) del artículo 132 establece que el hecho generador de la Estampilla es *«la expedición del paz y salvo del impuesto predial por parte de las alcaldías municipales para efectos del otorgamiento y autorización de la escritura pública en Notarías sobre actos u operaciones de transferencia o adquisición del dominio de inmuebles, ubicados éstos en jurisdicción del Departamento del Atlántico, con exclusión del Distrito de Barranquilla, de acuerdo con la Ley 14 de 1983 y demás normas concordantes»*<sup>24</sup>.
- El literal b) del artículo 133 dispone que el tributo *«se causa con la presentación del paz y salvo predial ante el notario para ser protocolizado en la escritura pública sobre actos u operaciones de transferencia o adquisición del dominio de inmuebles ubicados en los municipios del Departamento del Atlántico, con exclusión del Distrito de Barranquilla»*<sup>25</sup>.
- El literal c) del artículo 134 indica que son sujetos pasivos de esta estampilla *«los particulares intervinientes en los actos u operaciones de transferencia o adquisición del dominio de inmuebles ubicados éstos en jurisdicción del Departamento del Atlántico, con exclusión del Distrito de Barranquilla»*.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-33-000-2015-00073-02 (25452). Sentencia del 25 de noviembre de 2021. CP: Milton Chaves García.

<sup>24</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. CD del folio 35. PDF denominado *«gaceta8036-15 Ordza 253»*. Página 66.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Páginas 71 a 72.



Según lo expuesto, el literal b) del artículo 132 establece un hecho gravable que se ajusta a los criterios definidos por la Ley 663 de 2001, decantados por la jurisprudencia de esta Sección, puesto que los paz y salvo del impuesto predial son documentos expedidos por las autoridades municipales, por lo que se cumplen los elementos objetivo y subjetivo delimitados en la sentencia del 28 de febrero de 2013.

No obstante, esto no ocurre frente al literal b) del artículo 133 ni al literal c) del artículo 134, en la medida que definen la causación y los sujetos pasivos del tributo a partir del trámite adelantado ante las notarías para transferir el derecho de dominio sobre los inmuebles. En efecto, se reitera que la causación del tributo corresponde a la «*presentación del paz y salvo predial ante el notario*» y los sujetos pasivos son los particulares que intervienen en los «*actos u operaciones de transferencia o adquisición del dominio de inmuebles*». Así las cosas, la Sala concluye que la causación y los sujetos pasivos definidos en estas normas no tienen relación alguna con el hecho gravable tampoco con los criterios fijados por el legislador, pues no tienen relación alguna con la expedición del paz y salvo por las alcaldías municipales.

En este orden de ideas, el recurso de apelación sobre este punto prospera parcialmente, con relación al literal b) del artículo 132, por lo que se confirma la nulidad del literal b) del artículo 133 y el literal c) del artículo 134.

#### **5. Sobre el literal d) del artículo 132, el literal d) del artículo 133, el literal d) del artículo 134 y el artículo 139 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015.**

De forma similar a lo expuesto en el acápite anterior, el *a quo* declaró la nulidad de esos artículos, que regulan la Estampilla Pro Desarrollo Departamental del Atlántico, porque consideró que establecen como gravados actos en los que no intervienen funcionarios departamentales ni municipales para su expedición y porque tampoco existe una proporción entre el hecho generador y la base gravable del tributo. El Departamento demandado, en su apelación, sostuvo que el hecho gravable previsto en dichas disposiciones no es la suscripción de escrituras públicas y la base gravable del tributo es congruente.

La sentencia del 25 de noviembre de 2021, que también analizó este tributo, indicó que el artículo 170 del Decreto Ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) autorizó a las asambleas departamentales para crear la estampilla Pro Desarrollo departamental en su jurisdicción, que sería destinada a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Y, en concordancia, el artículo 175 dispuso que la obligación de adherir y anular la estampilla queda a cargo de los funcionarios departamentales que intervengan en el acto. Destacó que, de acuerdo con la norma que autorizó la creación de esta estampilla, solo puede ser objeto de gravamen las actividades y las operaciones efectuadas en el departamento y que no sean realizadas por entidades del orden municipal o distrital.

Además, precisó que, como se ha indicado en otras ocasiones por esta Sección<sup>26</sup>, para que se configure el hecho generador de la Estampilla Pro Desarrollo es

<sup>26</sup> Al respecto citó las siguientes providencias: *i)* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 18744. Sentencia del 12 de marzo de 2012. CP: Martha Teresa Briceño de Valencia; *ii)* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 18660. Sentencia del 4 de abril de 2013. CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; *iii)* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 19398. Sentencia del 18 de julio de 2013. CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; *iv)* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 22802. Sentencia del 14 de agosto de 2019. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; *v)* Consejo de



necesario que los actos gravados se realicen en el territorio del departamento y que el funcionario departamental intervenga directamente en la operación gravada con la estampilla. Así, manifestó que *«la intervención de la autoridad departamental no obedece a su calidad de sujeto activo de la relación jurídica tributaria, sino de su intervención real y efectiva en la operación gravada, pues, de lo contrario, “se gravaría cualquier actividad generada dentro del departamento sin distinción del sujeto, finalidad que no posee el presente tributo”»*.

En este caso, se observa que las disposiciones acusadas establecen lo siguiente:

- El literal d) del artículo 132 dispone que el hecho gravable de la Estampilla Pro Desarrollo consiste en *«los documentos que contengan actos, providencias, contratos o negocios jurídicos sujetos al impuesto de registro»<sup>27</sup>*.
- El literal d) del artículo 133 indica que el tributo *«se causa sobre instrumentos autorizados por los notarios y sobre los actos, providencias, contratos o negocios jurídicos perfeccionados o ejecutoriados, que estén sometidos a la solemnidad del registro ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos localizadas en el Departamento del Atlántico»<sup>28</sup>*.
- El literal d) del artículo 134 establece que son sujetos pasivos de esta estampilla *«los particulares que intervienen en actos, contratos, negocios jurídicos o providencias sometidos a registro»<sup>29</sup>*.
- El artículo 139 prevé que la base gravable aplicable a esta estampilla *«está definida en las normas que regulan el impuesto de registro, tanto para los actos con cuantía como para los denominados sin cuantía, (...)»*. Además, determina que las tarifas serán del 0,5% del valor del acto, providencia, contrato o negocio jurídico con cuantía, de 2 salarios mínimos legales diarios vigentes cuando sea sin cuantía y se realicen hasta 10 inscripciones con el mismo instrumento público, de 1 salario mínimo legal diario vigente cuando se realicen más de 10 y hasta 20 inscripciones, y de medio salario mínimo legal diario vigente cuando sean más de 20 inscripciones.

Como se evidencia de lo anterior, en este caso, el literal d) del artículo 132 establece un hecho generador que no corresponde a un documento expedido por alguna autoridad departamental. Por el contrario, dispone que son los mismos documentos objeto del impuesto de registro que, según el artículo 226 de la Ley 223 de 1995 son los *«actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio»*.

La anterior conclusión se refuerza en que la sentencia del 12 de mayo de 2022<sup>30</sup>, en que esta Sección decidió un caso similar con relación a la Estampilla Pro Desarrollo Departamental, se indicó que *«en el otorgamiento de los actos, negocios o contratos, con o sin cuantía, sujetos a registro en la oficina de registro o en las cámaras de comercio, no interviene un funcionario departamental y no existe tal intervención cuando el departamento actúa como sujeto activo del tributo, como lo alega el apelante (...)»*.

Además, esta irregularidad también se presenta en el literal d) del artículo 133 y el literal d) del artículo 134, puesto que definen la causación y el sujeto pasivo del

Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 23333. Sentencia del 28 de mayo de 2020. CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; y vi) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 24996. Sentencia del 20 de agosto de 2020. CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>27</sup> Expediente físico. Cuaderno 1. CD del folio 35. PDF denominado *«gaceta8036-15 Ordza 253»*. Página 66.

<sup>28</sup> *Ibidem*. Página 72.

<sup>29</sup> *Ibidem*. Página 73.

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 66001-23-33-000-2015-00457-02 (25349). Sentencia del 12 de mayo de 2022. CP: Milton Chaves García.



tributo a través de los actos que deben someterse a inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, lo cual, se insiste, no es una labor en la que deba intervenir algún funcionario del Departamento del Atlántico.

Y, finalmente, el artículo 139 contraría las normas superiores al indicar que la base gravable será el mismo que el previsto para el impuesto de registro en cuanto que, se reitera, esto no cumple con los criterios fijados por el legislador.

Por lo expuesto, este cargo de la apelación no prospera.

## 6. Sobre la condena en costas.

No se impondrá condena en costas porque se ventiló un asunto de interés público, tal como lo prevé el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## 7. Conclusión.

Las apelaciones prosperaron solo parcialmente, por lo que la Sala modificará el ordinal primero de la sentencia de primera instancia, para precisar que solo procede la nulidad del literal d) del artículo 132, los literales b) y d) del artículo 133, los literales c) y d) del artículo 134, el inciso 1° del artículo 138, el artículo 139 y la expresión «o a las personas que desempeñan tales funciones en virtud de disposición legal vigente» del artículo 141 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015; del artículo 11 de la Ordenanza Nro. 287 de 2015, ambos actos proferidos por la Asamblea Departamental del Atlántico; y del artículo 5 del Acuerdo Nro. 13 de 2015 proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla.

Finalmente, se confirmará en lo demás la providencia impugnada y no se impondrá condena en costas.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

1. **Modificar** el ordinal primero de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, el 13 de septiembre de 2021, el cual quedará así:

*«PRIMERO: Declarar la nulidad del literal d) del artículo 132, los literales b) y d) del artículo 133, los literales c) y d) del artículo 134, el inciso 1° del artículo 138, el artículo 139 y la expresión “o a las personas que desempeñan tales funciones en virtud de disposición legal vigente” del artículo 141 de la Ordenanza Nro. 253 de 2015, así como del artículo 11 de la Ordenanza Nro. 287 de 2015, ambos actos proferidos por la Asamblea Departamental del Atlántico. De igual modo, declarar la nulidad del artículo 5 del Acuerdo Nro. 13 de 2015 proferido por el Concejo Distrital de Barranquilla».*

2. **Confirmar** en lo demás la sentencia de primera instancia.
3. Sin condena en costas.

**Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase** el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**



Radicado: 08001-23-33-000-2017-00913-01 (26719)  
Demandante: Silvia Isabel Reyes Cepeda.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidenta

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**