

# Análisis dinámico de la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre estampillas y sus formalidades de recaudo aplicables en Bucaramanga

Dynamic analysis of contentious-administrative case law about estampillas and their collection formalities applicable in Bucaramanga

Análise dinâmica da jurisprudência contencioso-administrativa sobre os selos e as suas formalidades de arrecadação aplicáveis em Bucaramanga

CESAR AUGUSTO ROMERO MOLINA<sup>1</sup>

*Profesor y Director del Observatorio en Derecho Tributario de la Universidad Santo Tomás (Bucaramanga)*

LUIS ADRIAN GÓMEZ MONTERROZA<sup>2</sup>

*Investigador del Observatorio en Derecho Tributario de la Universidad Santo Tomás (Bucaramanga)*

## Para citar este artículo / To reference this article

Cesar Augusto Romero Molina y Luis Adrian Gómez Monterroza. *Análisis dinámico de la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre estampillas y sus formalidades de recaudo aplicables en Bucaramanga*. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario 81. Enero de 2020. At. 281.

**Recibido:** 02 de agosto de 2019

**Aprobado:** 30 de diciembre de 2019

**Página inicial:** 281

**Página final:** 306

---

1 Abogado por la Universidad Autónoma de Bucaramanga; Doctor en Derecho por la Universidad San Pablo CEU-Madrid, España; Doctor en Derecho Cum Laude (Fiscalidad Internacional Y Comunitaria) por la Universidad de Castilla – La Mancha (UCLM) de España, campus Cuenca; Miembro de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad de Castilla la Mancha, como director de tesis y jurado de tribunales doctorales internacionales. Actualmente es profesor universitario e investigador Asociado avalado por COLCIENCIAS para el periodo 2019-2020. Correo electrónico: cesaraugusto.romero@gmail.com

2 Miembro del Observatorio en Derecho Tributario de la Universidad Santo Tomás, Campus Bucaramanga, con estudios en contratación pública por la Universidad de Castilla – La Mancha (UCLM) de España, campus Toledo. Correo electrónico: luisadrian.gomez@alu.uclm.es

## Resumen

En materia de tributos territoriales, las denominadas *estampillas*<sup>3</sup> se constituyen como uno de los gravámenes propios de las entidades territoriales con mayor controversia, ya sea durante su *fase de ordenación sustantiva*<sup>4</sup> por parte de los órganos de representación popular, como durante su *fase de aplicación adjetiva*<sup>5</sup> por parte de las administraciones fiscales territoriales, situación que se ha evidenciado con mayor énfasis en el municipio de Bucaramanga durante los últimos cuatro años (2015-2019) obteniendo como resultado durante este período gran actividad jurisprudencial en lo que *respecta a las formalidades relacionadas con el recaudo de estampillas* en Bucaramanga configurando toda una *línea jurisprudencial*<sup>6</sup> bien definida, de la cual es posible extraer un *precedente judicial*<sup>7</sup> que conlleva claramente a una *subregla*<sup>8</sup> aplicable a casos análogos futuros, siguiendo la misma *tesis decisoria*<sup>9</sup> del Consejo de Estado, la cual, prescribe que esta particular tipología de tributos no está sujeta a ningún tipo de obligación formal y en

- 3 El Consejo de Estado de forma reiterativa ha manifestado que las estampillas deben entenderse como: *“Tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado”*. No obstante, el profesor Romero, C. afirma que las estampillas son gravámenes que “se encuentran dentro de la categoría de los impuestos” con fundamento en la generalidad de sus hechos generadores, ya que quien incurre en alguno de ellos indiscriminadamente causa el referido gravamen, lo cual, se opone como respuesta a la destinación sectorial de que habla el Consejo de Estado cuando les atribuyó a las estampillas una naturaleza de tasa parafiscal. Véase: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Exp. 14527 (C.P. Ligia López Díaz; Noviembre 5 de 2006); Véase: Cesar Augusto Romero Molina. Las estampillas en la jurisprudencia del Consejo de Estado en Estudios críticos de jurisprudencia tributaria y aduanera, tomo 3. (2013). At. 391 – 406.
- 4 Debe entenderse como fase de *ordenación del tributo* aquella que contempla todo el proceso de configuración normativa del tributo y su expedición por parte del órgano competente para tal efecto. Consiste en la “aprobación de las leyes que configuran cada tributo, determinando los sujetos, objetos, cuantía y condiciones de la imposición”. La fase de ordenación tributaria ha sido definida por la ley general tributaria española como “La ordenación del sistema tributario” y “se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad”. Véase: Queralt, Juan Martín, et al. Curso de derecho financiero y tributario. Tecnos, (2016). Véase también: España, Ley 58/2003, Ley General Tributaria. 17 de diciembre de 2003, Jefatura del Estado. Cortes Generales. Boletín Oficial del Estado.
- 5 Debe entenderse como fase de *aplicación del tributo*, el procedimiento tendiente a la administración, cobro, fiscalización y liquidación de los tributos por parte de la autoridad administrativa encargada de la gestión tributaria que debe desarrollarse según los términos de la ley general tributaria española, bajo los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales, asegurando en todo caso, el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios. Véase: España, Ley 58/2003, Ley General Tributaria. 17 de diciembre de 2003, Jefatura del Estado. Cortes Generales. Boletín Oficial Del Estado.
- 6 Véase: Diego Eduardo López Medina. El derecho de los jueces. Pág. 139. Ed., Legis. (2006).
- 7 Id.
- 8 Id.
- 9 Id.

este sentido, las mismas son exigibles sustancialmente desde el momento de su causación y liquidación directa por la administración y no desde su declaración.

**Palabras clave:** Consejo de Estado; Línea jurisprudencial; Estampillas; Procedimiento tributario Territorial.

## Abstract

In terms of territorial taxes, the so-called stamps are constituted as one of the levies of the territorial entities with the greatest controversy, either during their substantive planning phase by the bodies of popular representation, as during their phase of application of adjectives by part of the territory tax administrations, a situation that has been evidenced with greater emphasis in the municipality of Bucaramanga during the last four years (2015-2019) obtaining as a result during this period a great jurisprudential activity regarding the procedures related to the collection of stamps in Bucaramanga by configuring a complete well. defined jurisprudential line, from which it is possible to extract a judicial precedent that clearly leads to a sub-rule applicable to future analogous cases, following the same decision thesis of the State Council, which prescribes that this particular type of taxes is not subject to any obligation Formally and in this sense, they are substantially enforceable from the moment of causation and direct liquidation by management and not from their statement.

**Keywords:** *Council of State; Case law Line; Estamps; Territorial Taxation procedure law.*

## Resumo

Em matéria de tributos territoriais, os denominados *selos*<sup>10</sup> se constituem como uma das taxas próprias das entidades territoriais com maior controvérsia, seja

---

10 O Conselho de Estado de forma reiterativa tem manifestado que os selos devem entender-se como: “Tributos dentro da espécie de “taxas parafiscais”, na medida em que participam da natureza das contribuições parafiscais, pois constituem um imposto cujo pagamento é obrigatório devem realizar os usuários de algumas operações ou atividades que se realizam frente a organismos de carácter público; são de carácter excepcional enquanto ao sujeito passivo do tributo; os recursos se revertem em benefício de um setor específico; e estão destinados a cobrir as despesas nas que incorram as entidades que desenvolvem ou oferecem um serviço público, como função própria do Estado”. No entanto, o professor Romero, C. afirma que os selos são taxas que “se encontram dentro da categoria dos impostos” com fundamento na generalidade de seus factos geradores, pois quem incorre em algum deles indiscriminadamente causa o referido imposto, o qual, opõe-se como resposta ao destino setorial de que trata o Conselho de Estado quando lhes atribuiu aos selos uma natureza de taxa parafiscal. Ver: *Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo*. Seção quarta. Exp. 14527 (C.P. Ligia López Díaz; novembro 5 de 2006); Ver: Cesar Augusto Romero Molina. *Las estampillas en la jurisprudencia del Consejo de Estado en Estudios críticos de jurisprudencia tributaria y aduanera, tomo 3*. (2013). At. 391 – 406.

durante sua *fase de ordenamento substantivo*<sup>11</sup> por parte dos **órgãos** de representação popular, como durante sua *fase de aplicação adjetiva*<sup>12</sup> por parte das administrações fiscais territoriais, situação que se tem evidenciado com maior **ênfase** no município de Bucaramanga durante os **últimos 4 anos** (2015-2019) obtido como resultado durante este período grande atividade jurisprudencial no que diz respeito às *formalidades relacionadas com a arrecadação de selos* em Bucaramanga configurando toda uma *linha jurisprudencial*<sup>13</sup> bem definida, da qual é possível extrair um *precedente judicial*<sup>14</sup> que leva claramente a uma *sub-regra*<sup>15</sup> aplicável a casos análogos futuros, seguindo a mesma *tese decisória*<sup>16</sup> do Conselho de Estado, a qual, prescreve que esta particular tipologia de atributos não está sujeita a nenhum tipo de obrigação formal e neste sentido, as mesmas são exigíveis substancialmente desde o momento de sua causação e liquidação direta pela administração e não desde sua declaração.

**Palavras chave:** Conselho de Estado; Linha jurisprudencial; Selos; Procedimento tributário Territorial.

## Sumario

Introducción; 1. El procedimiento tributario territorial; 2. Las estampillas establecidas en el Estatuto Tributario de Bucaramanga; 3. La línea jurisprudencial Tribunal Administrativa de Santander Vs. Sección Cuarta del Consejo de Estado; 3.1 Caso Metro cinco plus S.A Vs. Bucaramanga; 3.2 Caso Metro cinco plus S.A Vs. Bucaramanga; 3.3 Caso Transporte inteligente S.A Vs. Bucaramanga; 3.4 Caso Esta-

---

11 Deve entender-se como fase de *ordenamento do tributo* aquela que contempla todo o processo de configuração normativa do tributo e sua expedição por parte do órgão competente para tal efeito. Consiste na “aprovação das leis que configuram cada tributo, determinando os sujeitos, objetos, quantia e condições da imposição”. A fase de ordenamento tributária tem sido definida pela lei geral tributária espanhola como “O ordenamento do sistema tributário” e “se baseia na capacidade econômica das pessoas obrigadas a satisfazer os tributos e nos princípios de justiça, generalidade, igualdade, progressividade, equitativa distribuição da carga tributária e não confiscatoriedade”. Ver: Queralt, Juan Martín, et al. *Curso de derecho financiero y tributario*. Tecnos, (2016). Ver também: Espanha, Lei 58/2003, Lei Geral Tributária. 17 de dezembro de 2003, Chefia de Estado. Cortes Gerais. Boletim Oficial do Estado.

12 Deve entender-se como fase de *aplicação do tributo*, o procedimento tendente à gestão, cobro, fiscalização e liquidação dos tributos por parte da autoridade administrativa encarregada da gestão tributária que deve desenvolver-se segundo termos da lei geral tributária espanhola, sob os princípios de proporcionalidade, eficácia e limitação de custos indiretos derivados do cumprimento de obrigações formais, garantindo em todo caso, o respeito dos direitos e garantias dos obrigados tributários. Ver: Espanha, Lei 58/2003, Lei Geral Tributária. 17 de dezembro de 2003, Chefia de Estado. Cortes Gerais. Boletim Oficial Do Estado.

13 Ver: Diego Eduardo López Medina. *El derecho de los jueces*. Pag. 139. Ed., Legis. (2006).

14 Id.

15 Id.

16 Id.

ciones Metrolínea Ltda. Vs. Bucaramanga; 3.5 Caso Operadora de transporte masivo movilizamos S.A Vs. Bucaramanga; 4. Conclusiones.

## Introducción

En Bucaramanga, últimamente se han evidenciado controversias y litigios tributarios entre los contribuyentes y la administración fiscal respecto de la *obligación formal de declarar estampillas* generando así, un inesperado desarrollo jurisprudencial sobre el tema que conllevó a la formulación de un reiterado *problema jurídico* dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, visible en múltiples fallos por parte del Consejo de Estado. Lo anterior requiere de un análisis profundo que se materialice en los resultados de una investigación teórico-jurisprudencial con un alcance descriptivo y argumentativo, cuyos resultados se exponen en este artículo, acudiendo a las metodologías y técnicas de *análisis dinámico de la jurisprudencia*,<sup>17</sup> mediante la construcción de la línea jurisprudencial sobre el fenómeno investigado.

Así las cosas, se realizó una reconstrucción cronológica y detallada de los fallos de *nulidad y restablecimiento del derecho*<sup>18</sup> proferidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en primera y segunda instancia y, como resultado de todo el proceso indagatorio practicado. Este escrito ofrece en primer lugar, una explicación del procedimiento tributario aplicable en Bucaramanga en materia de estampillas. En segundo lugar, se brinda un recorrido descriptivo del contexto de las estampillas establecidas en el Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga. En tercer lugar, se presentan los resultados obtenidos desde la elaboración de la línea jurisprudencial sobre la obligación de declarar estampillas en Bucaramanga donde se evidencia una controversia entre lo fallado en primera instancia por parte del Tribunal Administrativo de Santander y lo resuelto en la segunda instancia dentro de la sección cuarta del Consejo de Estado. Por último, se dan a conocer las conclusiones de la investigación realizada, que en síntesis, conducen a la determinación, con claridad, de todo un precedente jurisprudencial aplicable a casos análogos futuros en materia de estampillas y sus formalidades para su recaudo en Bucaramanga.

---

17 Id.

18 Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO.Nº 47.956. Art. 138

## 1. El procedimiento tributario territorial

El procedimiento tributario aplicable en las entidades territoriales<sup>19</sup> es aquel establecido en virtud de su autonomía pero, con subordinación a la ley y la constitución, dentro de sus respectivos estatutos tributarios, contemplando en estos todas las herramientas necesarias para que las administraciones fiscales del nivel subnacional puedan administrar y gestionar sus recursos tributarios de manera eficiente, siempre con observancia del debido proceso y del derecho de defensa.

La *aplicación* del sistema impositivo por parte de las entidades territoriales prescribe desde el punto de vista constitucional un verdadero dilema respecto de la interpretación de los principios de *estado unitario*<sup>20</sup> y *autonomía fiscal*<sup>21</sup> donde por un lado, se persigue la *unificación* de un solo procedimiento tributario a nivel nacional y territorial, mientras que por otro, se pugna por un alto grado de autonomía dentro de los departamentos, distritos y municipios para fijar el procedimiento correspondiente a la gestión y administración de sus propios tributos, pero, siempre sin olvidar la supremacía de la constitución y la ley en materia tributaria. Lo que significa, en este último caso, que la facultad conferida a las entidades territoriales en materia de procedimiento tributario encuentra un verdadero límite que se materializa en la adopción a nivel territorial de las normas del Estatuto Tributario Nacional<sup>22</sup> dejando únicamente la posibilidad de que por medio de las ordenanzas departamentales y/o acuerdos municipales se simplifiquen los procedimientos y se fijen los montos de las sanciones, tal como lo estableció la Ley 788 de 2002<sup>23</sup> en su artículo 59 y la Ley 383 de 1997 en su artículo 66. Ante la anterior situación, la jurisprudencia constitucional se ha referido sobre el tema, haciendo una mención a los límites de la *autonomía tributaria de las entidades territoriales* materializados en la constitución y las leyes, resolviendo que la precitada Ley 383 de 1997 es exequible, porque:

---

19 Conforme al artículo 286 de la Carta "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley". Véase: Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 286. Julio 7 de 1991 (Colombia).

20 Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1. Julio 7 de 1991 (Colombia).

21 Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 287-3. Julio 7 de 1991 (Colombia).

22 Decreto 624 de 1989, [con fuerza de ley]. por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. 30 de marzo de 1989 D.O N° 38.756.

23 "Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. 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." Ley 788 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2002. D.O N° 45.046. Art. 59.

*“La aplicación de las normas procedimentales establecidas en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional a las entidades territoriales, tiene como finalidad la unificación a nivel nacional del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las Asambleas Departamentales y por los Concejos Distritales y Municipales en relación con los tributos y contribuciones que ellos administran, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 300 y 313 de la Carta. Ello al contrario de lo afirmado por los demandantes, constituye cabal desarrollo y concreción de uno de los principios constitucionales (preámbulo y artículo 1.), según el cual Colombia se organiza en forma de República unitaria, por lo que la autonomía no puede realizarse por fuera de la organización unitaria del Estado, razón por la cual, en aras de darle seguridad, transparencia y efectividad al recaudo, administración y manejo de los impuestos y contribuciones, compete al legislador fijar un régimen procedimental único, aplicable tanto a nivel nacional, como a tributos del orden local. Por ende, de conformidad con el ordenamiento superior, en caso de oposición o contradicción entre normas procedimentales fijadas por los entes territoriales con aquellas dispuestas por el legislador, prevalecen estas últimas, por lo que en consecuencia, los órganos competentes de las entidades territoriales deberán ajustar y modificar su normatividad para hacerla concordante con la señalada por la ley”.*<sup>24</sup>

Es importante resaltar que los criterios expuestos en ese entonces fueron reiterados con posterioridad en la sentencia C-1114 de 2003 en la cual, se decidió que la Ley 788 de 2002 es exequible, con fundamento en:

*En ese marco, consagrar que el procedimiento tributario nacional se aplique también como procedimiento tributario territorial, es una decisión legítima en cuanto no limita injustificadamente la autonomía de las entidades territoriales. Esto es así porque, por una parte, la misma Carta ha establecido que las competencias que en materia tributaria se reconocen a tales entidades, se ejercen de acuerdo con la Constitución y la ley. De este modo, nada se opone a que el Congreso determine el procedimiento tributario a aplicar en tales entidades. Mucho más si con esa decisión se promueven mecanismos adecuados de recaudo y se facilitan condiciones equitativas para los administrados, circunstancias estas que optimizan el principio de eficiencia del tributo y que potencian la realización de uno de los derechos contenidos en el principio de autonomía de las entidades territoriales, cual es el de participar en las rentas nacionales. Pero, por otra parte, no debe perderse de vista que la*

---

24 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-232 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara. Mayo 20 de 1998).

*norma demandada deja a salvo la facultad de las entidades territoriales de disminuir el monto de las sanciones y simplificar los procedimientos, dependiendo de la naturaleza de los tributos y la proporcionalidad de las sanciones respecto del monto de los impuestos. Entonces, no se trata de una interferencia ilimitada del legislador, sino de una interferencia razonable, orientada a la promoción de procedimientos tributarios equitativos para los administrados y eficaces para la administración y susceptible de adecuarse a las connotaciones propias de la materia tributaria a cargo de esas entidades.*<sup>25</sup>

El procedimiento tributario aplicable en una entidad territorial, en esencia se encuentra establecido en las respectivas ordenanzas y/o acuerdos relativos a sus estatutos tributarios. El panorama del procedimiento tributario territorial ha sido también abordado desde la perspectiva de sus problemas de *uniformidad*<sup>26</sup> y dispersión a partir de variadas codificaciones tributarias tanto en el orden nacional (Estatuto Tributario Nacional) como a nivel territorial (ordenanzas y/o acuerdos de estatutos tributarios) *“En este sentido, un problema frecuente para los empresarios que tienen presencia con sus operaciones en diferentes partes de Colombia radica en enfrentar, en cada jurisdicción, una lógica normativa diferente para sus impuestos territoriales (especialmente en cuanto a las tarifas), diferentes esquemas para cumplir con sus obligaciones (cada municipio tiene su formulario y fechas de pago) y radicalmente opuestas tesis frente a algunos problemas jurídicos.”*<sup>27</sup> Así las cosas, es posible concluir que el análisis del procedimiento tributario territorial depende de las disposiciones contenidas en los estatutos tributarios del orden territorial en donde se han acogido los criterios de la codificación nacional, específicamente contenidas en el *libro V* del Estatuto Tributario Nacional, donde se han establecido reglas de procedimiento y gestión fiscalizadora de los tributos nacionales administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN), las cuales, en virtud a la Ley 788 de 2002 y la jurisprudencia constitucional concuerdan en su aplicación a nivel departamental, distrital y municipal.

---

25 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1114 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño: Noviembre 25 de 2003).

26 Respecto de la uniformidad del procedimiento tributario, es pertinente señalar el caso del sistema fiscal Español donde la Ley General Tributaria regula integralmente y de manera uniforme el procedimiento de aplicación de los distintos tributos estatales, autonómicos y locales. Véase: España, Ley 58/2003, Ley General Tributaria. 17 de diciembre de 2003, Jefatura del Estado. Cortes Generales. Boletín Oficial del Estado.

27 C. CERMEÑO, et al. Procedimiento Tributario, Teoría y práctica. Pág. 26. Ed., Legis. (2017).



## 2. Las estampillas establecidas en el Estatuto Tributario de Bucaramanga

El municipio de Bucaramanga, actualmente se enfrenta a la problemática de contar con un Estatuto Tributario prácticamente obsoleto, que no recoge la realidad fiscal y económica de la ciudad, fenómeno que es explicable por la prolongada, pero desactualizada vigencia de su codificación tributaria que data exactamente desde el 22 de diciembre de 2008, fecha en la cual fue expedida. Así las cosas, dentro de esta normatividad no se encuentran contenidas la mayoría de las disposiciones que actualmente rigen los tributos territoriales, haciendo que muchas de sus rentas impositivas carezcan de exigibilidad, en la medida de que en tiempos de actualidad, (2019, casi diez años después de la expedición de la precitada normativa municipal) se cuentan con múltiples y variadas leyes que crean y habilitan tributos territoriales. Sin dejar de lado, las reformas tributarias que desde el Congreso de la República se han efectuado hasta el momento y que a falta de sus respectivas actualizaciones dentro del Estatuto Tributario de Bucaramanga<sup>28</sup> han sumido a la ciudad en incertidumbres en lo que a la administración y establecimiento de sus tributos propios respecta.

El acuerdo 044 de 22 de diciembre de 2008 (Estatuto Tributario de Bucaramanga) contempla el recaudo de tres estampillas a saber. Estampillas pro-cultura, pro-bienestar del adulto mayor y de previsión social municipal, de las cuales a juicio de la presente investigación solo encuentra vigente y por tanto, exigible, la estampilla pro-cultura *-tal como se verá más adelante-* vale la pena mencionar que en la precitada normativa municipal se han clasificado las estampillas bajo la naturaleza de *impuestos indirectos*. No obstante, el dilema respecto de la naturaleza jurídica de esta particular tipología de gravámenes aún continúa en discusión y muestra de ello, es el Estatuto Tributario del Departamento de Santander,<sup>29</sup> donde las mismas estampillas que ha establecido Bucaramanga ostentan una naturaleza de tasa, y específicamente, de *tasa parafiscal* acogiendo un desacertado criterio de la jurisprudencia del Consejo de Estado que le otorgó las connotaciones propias de la *parafiscalidad* a las estampillas mediante un fallo de nulidad y restablecimiento del derecho en el año 2006.<sup>30</sup>

28 Municipio de Bucaramanga. Acuerdo 044 de 22 de diciembre de 2008. Por el cual se expide el Estatuto Tributario del municipio de Bucaramanga. Disponible en: [http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo\\_044\\_2008.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo_044_2008.pdf).

29 Departamento de Santander. Ordenanza 077 de 2014, por la cual se establece el Estatuto Tributario Departamental. Disponible en: <http://historico.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/261-estatuto-tributario/7276-ordenanza-no-077-de-2014-por-medio-de-la-cual-se-expide-el-estatuto-tributario-del-departamento-de-santander>

30 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. . Exp. 14527 (C.P Ligia López Díaz; Noviembre 5 de 2006). Criterios que posteriormente han sido secundados por la jurisprudencia

## 2.1. Estampilla Pro-cultura en Bucaramanga

La estampilla Pro-Cultura tiene su fundamento legal en la Ley 666 de 2001<sup>31</sup> la cual, modificó el artículo 38 de la Ley 397 de 1997. En el municipio de Bucaramanga dicha estampilla se encuentra establecida dentro del Estatuto Tributario Municipal en los artículos 201 al 206 donde, la estampilla pro-Cultura nace a la vida jurídica por medio de la Ley 666 de 2001, creándose así la emisión de la estampilla aquí mencionada. Dentro de la regulación de la precitada ley se da la *autorización* para que las Asambleas y Concejos desarrollen y establezcan este gravamen en su jurisdicción fiscal territorial. Por lo que la autorización emitida en la Ley 666 de 2001 actualmente se encuentra vigente, sirviendo de base para el desarrollo de la configuración estructural del referido tributo dentro del Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga.

Dentro de la codificación tributaria municipal de Bucaramanga, específicamente en los artículos 201 y siguientes se establecen los elementos esenciales de esta particular tipología de tributos territoriales y en este sentido, vale la pena destacar lo prescrito en el artículo 202 del Estatuto Tributario ibidem, así:

*“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. (Acuerdo Municipal 057 de 1999) 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 vigentes mensuales pagarán el dos por ciento (2%) del salario mensual a devengar. c. Los pagos que se efectúen a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, se gravarán así: comparendos y multas con el 2% adicional del mismo.”<sup>32</sup>*

---

constitucional específicamente en: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-768 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez: Septiembre 23 de 2010). Criterio que continua vigente dentro de la actual jurisprudencia del alto tribunal de lo contencioso administrativo véase: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección quinta. Exp. 66001-23-31-003-2011-00142-01 (C.P. José Hernando Echeverry Díaz; Marzo 22 de 2007) y en las actuales tendencias decisorias por parte del alto tribunal constitucional colombiano visible en: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-503 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: Julio 16 de 2014). Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-358 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido: Mayo 30 de 2017). Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido: Mayo 22 de 2019). Ver también: nota 1.

31 Ley 666 de 2001. Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Julio 30 de 2001. DO. Nº 44.503.

32 Municipio de Bucaramanga. Acuerdo 044 de 22 de diciembre de 2008. Por el cual se expide el estatuto tributario del municipio de Bucaramanga. Disponible en: [http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo\\_044\\_2008.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo_044_2008.pdf).

La estampilla pro-cultura establecida en el municipio de Bucaramanga, en los términos del Estatuto Tributario Municipal y de conformidad con la base legal fijada en la Ley 666 de 2001 tiene una *destinación específica* basada en “el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura”.<sup>33</sup>

## **2.2 Estampilla Pro-bienestar del adulto mayor en Bucaramanga**

La estampilla pro-bienestar del adulto mayor es un gravamen territorial autorizado mediante la Ley 687 de 2001 modificada por la Ley 1276 de 2009 y la Ley 1850 de 2017, que en su artículo 3 faculta a las Asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales para que realicen su *emisión*. La presente ley destina el recaudo de dicha estampilla para la contribución a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, destacando así una *naturaleza específica* respecto del recaudo por concepto del presente gravamen.<sup>34</sup> Así las cosas, la estampilla en mención se encuentra adoptada por el municipio de Bucaramanga en su Estatuto Tributario que establece y determina los elementos esenciales de dicho gravamen. Es pertinente afirmar que la estampilla pro-bienestar del adulto mayor, mantiene vigente hoy en día, muchas de las normas establecidas en las leyes mencionadas anteriormente, encontrándose establecida en los artículos 207 y siguientes del Estatuto Tributario Municipal de Bucaramanga (acuerdo 044 de 2008) en los cuales se determinan los elementos esenciales de dicho gravamen, contemplando como 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*

---

33 Id.

34 El artículo 211 del Acuerdo 044 de 2008 señala que constituye hecho generador de la estampilla «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. Municipio de Bucaramanga. Acuerdo 044 de 22 de diciembre de 2008. Por el cual se expide el estatuto tributario del municipio de Bucaramanga. Disponible en: [http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo\\_044\\_2008.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo_044_2008.pdf)

*descentralizadas de orden municipal, de la Contraloría Municipal, del concejo, la personería municipal y la sociedad de inversiones Bucaramanga*”.<sup>35</sup>

### **2.3 Estampilla de previsión social municipal**

La estampilla de previsión social municipal no tiene fundamento en una ley expedida por el congreso de la república, lo cual, genera la inconstitucionalidad de plano del referido tributo territorial por desconocer los principios constitucionales de legalidad y reserva de ley en materia tributaria contemplados en los artículos 338 y 150-12 de la Carta. En este sentido, el Consejo de Estado se refirió sobre la estampilla en mención, estableciendo que:

*“El 13 de noviembre de 2014, el Tribunal Administrativo de Santander confirmó, en segunda instancia,<sup>36</sup> la decisión adoptada por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga del 9 de julio de 2014, de anular los acuerdos 030 del 6 de septiembre de 1978 y 034 del 14 de septiembre de 1989, proferidos por el Concejo Municipal de Bucaramanga. La providencia del Tribunal Administrativo de Santander, según da cuenta el sistema de consulta de proceso Siglo [sic] XXI, quedó ejecutoriada el 18 de septiembre de 2015. De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que conforme con la decisión del Tribunal Administrativo de Santander, el Acuerdo 034 de 1989, que regulaba la estampilla de previsión social municipal objeto de la controversia, no está vigente.”<sup>37</sup>*

## **3. La línea jurisprudencial sobre estampillas y las formalidades para su recaudo en Bucaramanga: Sección cuarta del Consejo de Estado Vs. Tribunal Administrativo de Santander**

Recientemente la jurisprudencia del Consejo de Estado ha emitido reiteradamente varios pronunciamientos judiciales en lo referente al procedimiento tributario territorial, específicamente sobre la existencia del *deber formal de declarar* estampillas y ante su omisión, la aplicación del *procedimiento oficial de aforo* contemplado en el Estatuto Tributario Nacional con la respectiva liquidación de intereses moratorios. (Es pertinente aclarar que el procedimiento de aforo que

35 Municipio de Bucaramanga. Acuerdo 044 de 22 de diciembre de 2008. Por el cual se expide el estatuto tributario del municipio de Bucaramanga. Disponible en: [http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo\\_044\\_2008.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo_044_2008.pdf)

36 Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia del 13 de noviembre de 2014 Rad. 68001-33-33-012-2013-00423-00.

37 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado: 68001-23-33-000-2013-00682-01(21243) (C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018).

contempla el Estatuto Tributario Nacional procede en los casos en los cuales, existiendo el deber formal de declarar, el contribuyente omite su deber correspondiendo a la administración la liquidación del tributo).

Con base en lo anterior, fue posible delimitar un *patrón factico*<sup>38</sup> común (es decir, una similitud de los hechos narrados en la jurisprudencia estudiada), lo que conllevó a la formulación del *problema jurídico* (es decir, el *cuestionamiento puntual sobre objeto y litigio que decidirá la jurisdicción*) que encabeza la línea jurisprudencial elaborada, el cual se enuncia de la siguiente forma: ¿El emplazamiento para declarar constituye requisito de validez de los actos administrativos de determinación oficial de obligaciones fiscales cuyo cumplimiento no se realiza mediante declaraciones tributarias en Bucaramanga?

No obstante, dentro de los casos analizados se encontraron *problemas jurídicos secundarios*, que si bien no encabezan la línea jurisprudencial construida, fueron abordados y resueltos para cada proceso judicial en concreto. Entre los problemas jurídicos secundarios se destacan los siguientes: ¿Existe la obligación formal de declarar estampillas? ¿El procedimiento de aforo contenido en el Estatuto Tributario Nacional aplica en el nivel territorial en materia de estampillas? ¿Cuál es el procedimiento para ejercer la fiscalización de los tributos territoriales en los que no se tiene la obligación formal de declarar? ¿Cuándo se entiende que ha nacido la obligación sustancial de pagar estampillas?

En este orden de ideas, el análisis dinámico de la jurisprudencia realizado dio cuenta de que las sentencias identificadas se encuentran agrupadas bajo un *nicho citacional*<sup>39</sup> obtenido a partir de la aplicación de la denominada *ingeniería de reversa*<sup>40</sup> a la *sentencia arquimédica*,<sup>41</sup> por medio de la cual, fue posible determinar la naturaleza jurídica de cada fallo analizado, traducándose tal naturaleza, en las distintas tipologías de *sentencias hito*<sup>42</sup> (*fundadora, consolidadora, modificadoras, confirmadoras*) que componen la línea jurisprudencial objeto del presente trabajo.

---

38 Hace referencia a la identidad de objeto y causa dentro de las sentencias que componen la línea jurisprudencial.

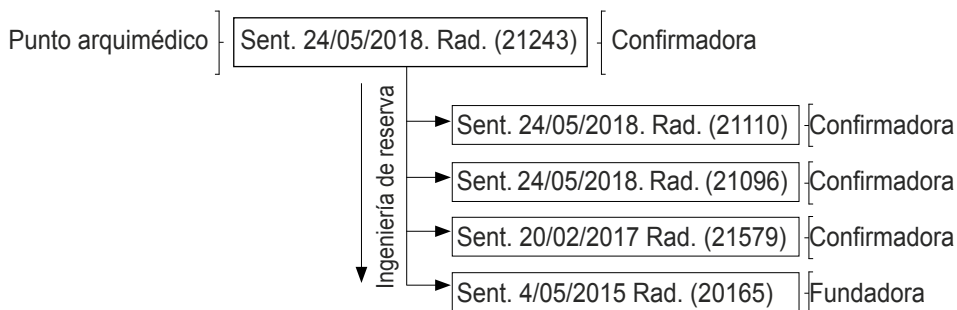
39 El nicho citacional debe entenderse como el análisis del contenido de las sentencias que componen la línea jurisprudencial, identificando los *puntos nodales* de la telaraña de fundamentos principales para la decisión del caso concreto, las cuales, generalmente coinciden con las sentencias hito de la línea jurisprudencial. Ver: Nombres Medina, Diego Eduardo López. El derecho de los jueces: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial. Pág.130. Ed., Legis. (2006).

40 Debe entenderse la ingeniería de reversa como el proceso de análisis estructural de la sentencia arquimédica. Id.

41 La sentencia arquimédica o punto arquimédico es una sentencia que se caracteriza por su reciente expedición y su ubicación dentro del *patrón fáctico analizado*. Id.

42 Las sentencias hito son las sentencias importantes en cuanto a su relevancia para la composición de la línea jurisprudencial, distinguiendo entre varias tipologías de sentencias hito entre las que se destacan: las sentencias fundadora, consolidadora, modificadoras y confirmadoras del precedente jurisprudencial. Id.

La línea jurisprudencial diseñada partió de la selección de la *sentencia arquimédica*,<sup>43</sup> siendo esta, aquella contenida en el Caso Estaciones Metrolínea Ltda. Vs. Bucaramanga [Consejo de Estado. Sección Cuarta. Proceso Rad. 68001-23-33-000-2013-00682-01(21243) (C.P.; Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018)] la cual cumple con los requisitos de tener una reciente expedición y su ubicación dentro del patrón fáctico analizado. En este sentido, definido el punto arquimédico y una vez efectuado el procedimiento de ingeniería de reversa,<sup>44</sup> se obtuvo un nicho citacional<sup>45</sup> que se puede expresar gráficamente, así:



Gráfica 1. Nicho citacional e ingeniería de reversa de la línea jurisprudencial sobre el deber formal de declarar estampillas. Fuente: elaboración propia de los autores.

La gráfica anterior, precisa el nicho citacional de la línea jurisprudencial elaborada, dentro de la cual, fue posible identificar cinco sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho proferidas por la sección cuarta del Consejo de Estado. En ellas, se denota la naturaleza de cada fallo, aclarando que dada su reciente expedición, la línea jurisprudencial carece de una *sentencia dominante*,<sup>46</sup> lo que no constituye impedimento alguno para determinar el precedente judicial que enmarca la *subregla* aplicable a casos análogos futuros en Bucaramanga. Adicionalmente, la naturaleza de cada sentencia analizada en la línea jurisprudencial a partir del nicho citacional, demuestra la existencia de una sentencia fundadora<sup>47</sup> [Sent. 4 /05/2015 Rad. (20165)], una consolidadora [Sent. 20/02/2017 Rad. (21579)] y tres providencias confirmadoras<sup>48</sup> [Sent. 24/05/2018. Rad. (21096); Sent.24/05/2018. Rad.

43 Ver nota 35.

44 Ver nota 34.

45 Ver nota 33.

46 Es decir, aquella que contiene los criterios con los cuales se resuelven las controversias futuras que versan sobre el mismo patrón fáctico de la línea jurisprudencial, dicha providencia se caracteriza por mencionar expresamente dentro de sus motivaciones el precedente judicial sobre la materia.

47 Una sentencia fundadora es aquella que da origen n al primer pronunciamiento judicial sobre el litigio o problemática de la cual se pretende reconstruir y determinar la subregla aplicable a casos futuros (precedente jurisprudencial).

48 Una sentencia confirmadora es una sentencia que dentro de una línea jurisprudencial demuestra una tendencia desicoria reiterativa y que permite reforzar los presupuestos contentivos de un determinado

(21110); Sent. 24/05/2018. Rad. (21243)] dentro de la línea jurisprudencial sobre la obligación formal de declarar estampillas, destacando que curiosamente todos los fallos coinciden en tener como parte demandada al municipio de Bucaramanga. La construcción de la línea jurisprudencial objeto de la presente investigación se efectuó, una vez definido y constituido el nicho citacional, mediante el análisis concreto de cada uno de los fallos identificados de los cuales, fue posible extraer un análisis de las decisiones de cada caso particular. La línea jurisprudencial diseñada se manifiesta gráficamente de la siguiente forma:

¿El emplazamiento para declarar constituye requisito de validez de los actos administrativos de determinación oficial de obligaciones fiscales cuyo cumplimiento no se realiza mediante declaraciones tributarias (estampillas)?			
<b>SI</b> Las estampillas contemplan como requisito de validez de sus actos de liquidación oficial el emplazamiento para declarar dirigido a quienes se encuentran obligados a cumplir con dicho deber, formal con fundamento en el principio al debido proceso en materia tributaria.	Tribunal Administrativo Santander 10-07-2013 →	vs.	Consejo de Estado, Sección Cuarta X [Sent. 4/05/2015 Rad. (20165)]
	Nulidad estampilla previsión social municipal Sent. Tribunal administrativo Santander 2015		
	Tribunal Administrativo Santander 14/08/2014 →	vs.	X [Sent. 20/02/2017 Rad. (21579)]
	Tribunal Administrativo Santander 01/10/2013 →	vs.	X [Sent. 24/05/2018 Rad. (21096)]
	Tribunal Administrativo Santander 16/10/2013 →	vs.	X [Sent. 24/05/2018 Rad. (21110)]
Tribunal Administrativo Santander 21/05/2014 →	vs.	X [Sent. 24/05/2018 Rad. (21243)]	
			<b>NO</b> las estampillas no están sujetas al deber formal de declarar y en consecuencia, <b>no se requiere emplazamiento previo para la validez de la liquidación oficial del tributo y por ende, el cumplimiento de las obligaciones sustanciales derivadas de las estampillas</b> , bastando para su exigibilidad y recaudo la causación de alguno de sus hechos generadores previamente contemplados en la ley, ordenanza u acuerdo. "Las estampillas no están sujetas al deber formal de declarar y en consecuencia, no se requiere emplazamiento previo para la validez de la liquidación oficial del tributo y por ende, el cumplimiento de las obligaciones sustanciales derivadas de las estampillas, bastando para su exigibilidad y recaudo la causación de alguno de sus hechos generadores previamente contemplados en la ley, ordenanza u acuerdo. Lo anterior, en razón a que la naturaleza de tales gravámenes no implica el deber de declarar, ya que son liquidados directamente por la administración."

■ Sentencia fundadora     
 ■ Punto arquimédico     
  Sombra decisional     
 ↓ Secuencia de la línea jurisprudencial

■ Sentencia consolidadora     
 ■ Jurisprudencia no relevante fuera de la sombra decisional     
 X Ubicación de las sentencias HITO dentro de la línea jurisprudencial

■ Fallos confirmatorios     
 ■ Hechos y situaciones que influyen directamente en las decisiones sobre los casos analizados en la jurisprudencia contencioso administrativa

Gráfica 2. Línea jurisprudencial sobre estampillas y las formalidades para su recaudo en Bucaramanga. Fuente: elaboración propia de los autores.

precedente judicial.

La línea jurisprudencial sobre estampillas y las formalidades para su recaudo en Bucaramanga presenta una tesis decisoria clara y bien definida por parte de la sección cuarta del Consejo de Estado que de manera uniforme decidió todos los casos sometidos a su conocimiento en el mismo sentido. El análisis dinámico de la jurisprudencia examinada da cuenta de la posición antagónica del Tribunal Administrativo de Santander cuyas sentencias de primera instancia fueron revocadas en segunda instancia por parte de la sección cuarta del Consejo de Estado razón por la cual, las sentencias del alto tribunal de lo contencioso administrativo en Colombia se ubican en el extremo polar opuesto de lo resuelto por el *ad quo* dentro de la línea jurisprudencial construida. Las sentencias hito identificadas dentro de la línea jurisprudencial diseñada se ubican linealmente lo que permite deducir que el precedente judicial dominante respecto del deber formal de declarar estampillas en Bucaramanga, se enmarca en la tesis que consiste en “Las estampillas no están sujetas al deber formal de declarar y en consecuencia, no se requiere emplazamiento previo para la validez de la liquidación oficial del tributo y por ende, el cumplimiento de las obligaciones sustanciales derivadas de las estampillas, bastando para su exigibilidad y recaudo la *causación* de alguno de sus hechos generadores previamente contemplados en la ley, ordenanza u acuerdo. Lo anterior, en razón a que la naturaleza de tales gravámenes no implica el deber de declarar, ya que son liquidados directamente por la administración” haciendo claridad en que dicha formalidad podría darse, eventualmente, en los casos en que así lo dispongan los estatutos tributarios territoriales situación que de por sí no implica la nulidad de los actos de trámite que se expidan para determinar la obligación sustancial a cargo del contribuyente.

Debe resaltarse que dentro de la línea jurisprudencial se encuentra un suceso que influyó directamente en los fallos proferidos por la sección cuarta del Consejo de Estado consistente en la declaratoria de la nulidad de los actos administrativos que establecieron la denominada *estampilla de previsión social municipal*, ocasionando que el alto tribunal de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo declarara que los demandantes no estaban obligados al pago del mencionado tributo.

A partir del precedente jurisprudencial identificado, se desprende del mismo una *sombra decisional*<sup>49</sup> que con el trascurso del tiempo se reduce cada vez más, es así como las sentencias de primera instancia proferidas por el Tribunal

---

49 Debe entenderse por sombra decisional a las consideraciones fácticas y jurídicas que se encuentran en oposición al precedente jurisprudencial dominante dentro de una línea jurisprudencial, una sombra decisional generalmente está compuesta por: salvamentos y aclaraciones de votos, así como las desiciones proferidas por los funcionarios judiciales de inferior jerarquía respecto de los altos tribunales de cierre jurisdiccional en Colombia: Corte Constitucional, Corte Suprema de justicia y Consejo de Estado.



Administrativo de Santander en los primeros momentos de la línea jurisprudencial (año 2013-2014) cuando todavía no se había consolidado una subregla jurisprudencial clara, las decisiones del *ad quo* se ubicaban dentro de la sombra decisional. Sin embargo, con los fallos posteriores (2015-en adelante) se descubrió un movimiento progresivo que redujo la sombra decisional explicable a partir de la consolidación en 2017 del precedente jurisprudencial, lo que ocasionó que los fallos de primera instancia del tribunal administrativo de Santander se quedaran afuera del margen aceptable respecto del cual, es posible apartarse del precedente jurisprudencial dominante en tiempos de actualidad.

### **3.1 Caso Metro cinco plus S.A Vs. Bucaramanga (2015)<sup>50</sup>**

El caso conocido como *Metro cinco plus S.A Vs. Bucaramanga (2015)* corresponde a la [Sent. 4 /05/2015 Rad. (20165)] la cual, ostenta la calidad de sentencia fundadora de la línea jurisprudencial diseñada debido a que se trata del primer pronunciamiento sobre el *patrón fáctico* establecido dentro de la línea jurisprudencial. En el caso concreto, la sección cuarta del Consejo de Estado decidió revocar la sentencia de primera instancia proferida por el tribunal administrativo de Santander y en su lugar, declarar la nulidad parcial de las resoluciones demandadas, mediante las cuales se realizó la liquidación oficial de las estampillas que gravan un contrato celebrado entre las sociedades metro cinco plus S.A y Metro-línea S.A, estando esta última, bajo la calidad de entidad descentralizada de la administración municipal de Bucaramanga, con un valor total de \$481.977.756 más los respectivos intereses moratorios. En el caso concreto, una vez declarada la nulidad parcial de las resoluciones demandadas, se pronunció el alto tribunal manifestando que la entidad demandante no estaba obligada al pago de los respectivos intereses moratorios, sin perjuicio de satisfacer la obligación tributaria sustancial causada por concepto de las estampillas Pro Cultura, Pro Bienestar del Adulto Mayor y Previsión Social Municipal -estando este último gravamen vigente en la época de expedición de la sentencia analizada-. Vale la pena mencionar respecto del problema jurídico que encabeza la línea jurisprudencial que en el caso concreto, el Consejo de Estado estableció que:

*“4.2.3 Con posterioridad, el 1º de junio de 2011, la Secretaría de Hacienda de Bucaramanga expidió la Resolución No. 848, mediante la cual “se profiere Liquidación Oficial de Aforo de los Tributos de las Estampillas de Previsión Social Municipal, Pro Cultura y Pro Bienestar del Adulto Mayor” (se subraya*

50 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 4 de mayo de 2015, Proceso 68001-23-33-000-2012-00133-01 (20165) (C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; Mayo 4 de 2015).

y resalta), en los mismos términos propuestos en el oficio persuasivo. Acto administrativo que fue confirmado en reconsideración por la Resolución No. 918 del 31 de mayo de 2012. 4.2.4 Es decir, como en el proceso de determinación del tributo-estampillas-, la parte actora no estaba obligada a cumplir con la obligación formal de declarar, el municipio demandado expidió un acto previo (oficio persuasivo) y otro de carácter definitivo que denominó liquidación de aforo. 4.2.5 Respecto de esa “liquidación de aforo”, aunque la parte actora no cuestiona su procedencia, la Sala aclara que, técnicamente hablando, esta clase de liquidación, que se expide para suplir la falta de declaración por parte del contribuyente, siempre y cuando esté obligado a hacerlo, no puede configurarse en el caso concreto. 4.2.6 Pero tal circunstancia no implica la inexistencia o invalidez de las decisiones adoptadas en ella. 4.2.7 Lo cierto es que se trata del acto que determinó de manera oficial la obligación sustancial con cargo a la parte actora, independientemente que se le haya denominado liquidación de aforo. Constituyó, por lo tanto, un acto administrativo, manifestación de la facultad de fiscalización de la administración, en el que se determina el tributo a cargo del contribuyente, más si se tiene en cuenta que es el contenido del acto y los efectos que genera, el aspecto primordial a tener en cuenta en el presente asunto, más que su denominación. Por eso, que se llame liquidación de aforo cuando no lo es, por las razones dichas, no desvirtúa su validez, fuerza vinculante y ejecutoria como acto administrativo”.<sup>51</sup>

### 3.2 Caso Metro cinco plus S.A Vs. Bucaramanga (2017)<sup>52</sup>

El caso Metro cinco plus S.A Vs. Bucaramanga (2017) corresponde a la sentencia [Sent. 20/02/2017 Rad. (21579)], la cual ostenta la calidad de sentencia consolidadora dentro de la línea jurisprudencial diseñada en razón a su identidad de sujeto, objeto y causa que permiten su óptima ubicación dentro del patrón fáctico común de la línea jurisprudencial construida. Las particularidades del caso concreto, se enmarcan en la decisión de la sección cuarta del Consejo de Estado quien, revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander y en su lugar, declaró la nulidad parcial de las resoluciones demandadas mediante las cuales, se efectuó la liquidación oficial de las estampillas causadas con la celebración de un contrato entre las sociedades Metro cinco plus S.A y Metrolínea S.A,<sup>53</sup> por un valor total de \$984.852.071,02 más los respec-

51 Id.

52 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 68001-23-33-000-2013-00857-01(21579) (C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Febrero 20 de 2017).

53 Estando esta última, bajo la calidad de entidad descentralizada de la administración municipal de Bucaramanga.

tivos intereses moratorios. Concretamente, el Consejo de Estado a título de restablecimiento del derecho sostuvo que el demandante no estaba obligado al pago de intereses de mora por concepto de los gravámenes de estampillas de Previsión Social Municipal -vigente en ese momento-, Pro Cultura y Pro Bienestar del Adulto Mayor. Esto con fundamento en los criterios expuestos en su antecedente, el cual fue denominado *Metro cinco plus S.A Vs. Bucaramanga* (2015) [Sent. 4 /05/2015 Rad. (20165)] reiterando muchas de las consideraciones expuestas en la referida providencia para resolver el caso concreto porque se decidió sobre un asunto idéntico y entre las mismas partes pero, con un diferente período de causación de los gravámenes anteriormente mencionados. En este sentido, el Consejo de Estado manifestó que *“Para resolver la discusión materia de litigio, la Sala acogerá lo resuelto en la sentencia del 4 de mayo de 2015, Exp. 20615, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en la que se resolvió un caso con identidad fáctica y jurídica al que ahora se plantea”*.<sup>54</sup>

### **3.3 Caso Transporte inteligente S.A Vs. Bucaramanga<sup>55</sup>**

El caso Transporte inteligente S.A Vs. Bucaramanga corresponde a la sentencia [Sent. 24/05/2018. Rad. (21096)] la cual, ostenta una naturaleza de sentencia confirmatoria dentro de la línea jurisprudencial diseñada. Este caso resulta de gran relevancia porque confirma por segunda vez, la decisión con todos sus fundamentos respecto del patrón fáctico establecido, constituyendo lo que potencialmente puede considerarse como un precedente judicial sólido y bien definido aplicable a casos análogos futuros (subregla jurisprudencial). Así mismo, la situación expuesta en dicha sentencia goza de muy reciente expedición e identidad de sujeto (parte demandada: municipio de Bucaramanga) objeto y causa (deber formal de declarar estampillas) decidiendo la sección cuarta del Consejo de Estado revocar la sentencia de primera instancia proferida por el tribunal administrativo de Santander y en su lugar, declarar la nulidad parcial de las resoluciones demandadas, mediante las cuales se realizó la liquidación oficial de las estampillas que gravan un contrato celebrado entre las sociedades Transporte inteligente S.A y Metrolínea S.A estando esta última, bajo la calidad de entidad descentralizada de la administración municipal de Bucaramanga, con un valor total de \$174.668.709 más los respectivos intereses moratorios. Las particularidades sobre las cuales se enmarca la precitada sentencia se basan en lo resuelto por el alto tribunal de lo contencioso administrativo quien declaró que la parte demandante no se encontraba obligada a

54 Id.

55 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso. Sección Cuarta. Proceso 68001-23-33-000-2012-00325-01 (21096) (C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018).

pagar la estampilla de previsión social municipal ni a pagar intereses de mora por concepto de las estampillas pro cultura y pro bienestar del anciano, *desde la realización de los pagos a favor de la demandante*<sup>56</sup> acogiendo los criterios expuestos en las sentencias [Sent. 4 /05/2015 Rad. (20165)] y [Sent. 20/02/2017 Rad. (21579)] previamente analizadas.<sup>57</sup>

### **3.4 Caso Operadora de transporte masivo movilizamos S.A Vs. Bucaramanga**<sup>58</sup>

El caso Operadora de transporte masivo movilizamos S.A Vs. Bucaramanga corresponde a la sentencia [Sent.24/05/2018. Rad. (21110)] la cual, ostenta una naturaleza confirmatoria dentro de la línea jurisprudencial diseñada y que representa al igual que en los casos anteriores, una ratificación de lo resuelto en los casos de las sentencias *fundadora y consolidadora*,<sup>59</sup> anteriormente expuestas, bajo una misma motivación y bajo la identidad de los sujetos y tributos en litigio, objeto de las controversias concretas de cada caso con la respectiva variable del período en el cual fueron liquidados, en este caso, por valor de \$291.912.000.

La tesis decisoria del caso concreto se mantiene bien definida bajo la misma opción polar identificada dentro de la jurisprudencia de la sección cuarta del Consejo de Estado que al igual que en sus antecedentes análogos declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados y a título de restablecimiento del derecho, decidió que la entidad demandada no se encuentra obligada al pago por concepto de intereses moratorios y de la estampilla de previsión social municipal -declarada nula por parte del tribunal administrativo de Santander-.<sup>60</sup>

56 En la mencionada sentencia, el Consejo de Estado aclara que no se causarían intereses moratorios previos a la cuantificación del monto debido.

57 “En las sentencias del 4 de mayo de 2015 y del 20 de febrero de 2017, la Sección Cuarta del Consejo de Estado decidió declarar la nulidad parcial de los actos administrativos mediante los que el municipio de Bucaramanga liquidó las estampillas generadas en contratos de concesión de cuantía indeterminada pero determinable en el transcurso de su ejecución, similares al suscrito por la demandante, aclarando que no se causarían intereses moratorios previos a la cuantificación del monto debido”. Id.

58 Consejo de Estado. Sección cuarta. . Proceso 68001-23-33-000-2012-00334-01 (21110) (C.P Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018).

59 Véase: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo.Sección Cuarta.Proceso 68001-23-33-000-2013-00857-01(21579) (C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Febrero 20 de 2017). Consejo de Estado.Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 68001-23-33-000-2012-00133-01 (20165) (C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; Mayo 4 de 2015).

60 El Tribunal Administrativo de Santander confirmó, en segunda instancia, la decisión adoptada por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga del 9 de julio de 2014, de anular los acuerdos 030 del 6 de septiembre de 1978 y 034 del 14 de septiembre de 1989, proferidos por el Concejo Municipal de Bucaramanga. De acuerdo con lo expuesto, conforme con la decisión del Tribunal Administrativo de Santander, el Acuerdo 034 de 1989, que regulaba la estampilla de previsión social municipal objeto de la controversia, no está vigente. Véase: Consejo de Estado. Sección cuarta. Proceso Rad. 68001-23-33-000-2012-00334-01 (21110) (C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018).

### 3.5 Caso Estaciones Metrolínea Ltda. Vs. Bucaramanga<sup>61</sup>

El caso Estaciones Metrolínea Ltda. Vs. Bucaramanga corresponde a la [Sent. 24/05/2018. Rad. (21243)] que ostenta una naturaleza *confirmatoria* dentro de la línea jurisprudencial diseñada, siendo al mismo tiempo, el *punto arquimédico* del análisis efectuado. La controversia del caso concreto, mantiene las características de identidad de sujeto, objeto y causa con la respectiva variable del período y valor de liquidación de los gravámenes en discusión los cuales ascendieron a la suma de \$233.167.226. la decisión de la sección cuarta en el caso concreto, no varía respecto de sus antecedentes jurisprudenciales donde la corporación judicial en mención, adopta los criterios lineales de las sentencias fundadora y consolidadoras, identificadas en la línea jurisprudencial. Así las cosas, una vez más se declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados y en consecuencia de ello para no obligar al pago de intereses moratorios, así como de la estampilla de previsión social municipal -anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo-.

## 4. Conclusiones

Puede deducirse de todo el ejercicio ejecutado que la dificultad que se presenta a nivel territorial respecto del procedimiento de aplicación de los tributos propios de los departamentos y municipios de Colombia para unificar, en los términos del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, lo concerniente a la gestión y liquidación de los tributos a nivel territorial, enfrentan jurisprudencialmente distintas tesis decisorias en relación al problema jurídico estudiado en este artículo, los cuales se han ejemplificado satisfactoriamente en los casos contencioso-administrativos relativos a estampillas en el municipio de Bucaramanga durante los últimos años. En esta ciudad es donde se ha aplicado el procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario Nacional para el cumplimiento de obligaciones tributarias sujetas a declaración por parte de los obligados, responsables y agentes retenedores de tributos territoriales. Esta situación no es usual en materia de estampillas dado que estos gravámenes son liquidados oficialmente por la administración, sin que medie el cumplimiento del deber formal de declarar. Se hace claridad que dicha formalidad podría darse, eventualmente, en los casos en que así lo dispongan los estatutos tributarios territoriales, situación que de por sí, no implica la nulidad de los actos que se expidan para determinar la obligación sustancial de pagar las estampillas causadas.

---

61 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso Rad. 68001-23-33-000-2013-00682-01(21243) (C.P Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018).

El análisis dinámico de la jurisprudencia contencioso administrativa sobre el deber formal de declarar estampillas, tiene la particularidad de que todos sus casos han sucedido, hasta el momento, en la ciudad de Bucaramanga. De igual manera, la línea jurisprudencial en mención presenta una identidad de sujeto y objeto con un alto grado de similitud, en este sentido, se destaca que en todas las sentencias analizadas la parte demandada coincide siempre en su totalidad, es decir, dicho sujeto procesal en todos los casos analizados correspondió al municipio de Bucaramanga.

Una vez efectuado el análisis de las sentencias identificadas mediante la técnica de construcción de líneas jurisprudenciales fue posible determinar que la subregla aplicable a casos análogos futuros sobre el deber formal de declarar estampillas en Bucaramanga gira en torno a la postura actual de la sección cuarta del Consejo de Estado que se contrapone a la tesis del Tribunal Administrativo de Santander. Lo previo se afirma a través de lo siguiente: “Las estampillas no están sujetas al deber formal de declarar y en consecuencia, no se requiere emplazamiento previo para la validez de la liquidación oficial del tributo y por ende, el cumplimiento de las obligaciones sustanciales derivadas de las estampillas, bastando para su exigibilidad y recaudo la “*causación*” de alguno de sus hechos generadores previamente contemplados en la ley, ordenanza u acuerdo. Lo anterior, en razón a que la naturaleza de tales gravámenes no implica el deber de declarar, ya que son liquidados directamente por la administración”. Tal como puede observarse en el extremo polar negativo de la línea jurisprudencial diseñada anteriormente y como respuesta al problema jurídico principal estudiado y analizado en este artículo.

En lo tocante a los problemas jurídicos secundarios<sup>62</sup> que se pudieron identificar en las sentencias estudiadas es pertinente manifestar que:

1. No es usual que exista la obligación formal de declarar estampillas territoriales, pero eventualmente, dicha obligación podría existir dentro de aquellas jurisdicciones territoriales que así lo dispongan en sus estatutos tributarios. (Es por ello que en Bucaramanga, donde el Estatuto Tributario municipal no estableció expresamente la formalidad en mención deben las estampillas liquidarse directamente por la administración).
2. La aplicación del procedimiento de aforo contenido en el Estatuto Tributario Nacional es aplicable en el ámbito territorial en materia de estampillas dependiendo de si dentro de las ordenanzas y acuerdos los mismos se

---

62 ¿Existe la obligación formal de declarar estampillas? 2. ¿El procedimiento de aforo contenido en el Estatuto Tributario Nacional aplica en el nivel territorial en materia de estampillas? 3. ¿Cuál es el procedimiento para ejercer la fiscalización de los tributos territoriales en los que no se tiene la obligación formal de declarar? 4. ¿Cuándo se entiende que ha nacido la obligación sustancial de pagar estampillas?

han predeterminado el deber de presentar declaración. (En el municipio de Bucaramanga el Estatuto Tributario no contempla el procedimiento de aforo para ejercer la gestión y fiscalización de las estampillas).

3. El procedimiento para ejercer la fiscalización de los tributos territoriales en los que no se tiene la obligación formal de declarar es aquel dispuesto dentro de cada Estatuto Tributario Territorial, normatividades que gozan de la presunción de legalidad hasta tanto no sean anuladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que en principio, deberán acatarse sus disposiciones. (El procedimiento aplicable en materia de estampillas en Bucaramanga guarda silencio respecto de su recaudo ya sea vía retención o declaración).
4. La obligación tributaria de pagar estampillas se entiende que ha nacido con la causación de cualquiera de los hechos generadores que para tal efecto consagra la ley, ordenanza o acuerdo. Es importante tener en cuenta que dicho procedimiento es importante, ya que dependiendo de esto se observa el momento desde el cual deberán liquidarse intereses moratorios (por ejemplo, en los casos estudiados en Bucaramanga, afirma el Consejo de Estado que los intereses se causan desde la notificación del acto de liquidación oficial de la estampilla y no desde la realización de los pagos en los que se materializó el valor del contrato objeto del tributo).<sup>63</sup>

Los fallos estudiados y que componen la línea jurisprudencial mostrada en este artículo, muestran una problemática vivida en el Municipio de Bucaramanga donde las normas del Estatuto Tributario Territorial guardan silencio respecto de las formalidades para el recaudo de las estampillas sujetas a la administración, gestión y fiscalización por parte del mencionado ente subnacional. Son cuestionables las decisiones proferidas de forma reiterativa por parte del Consejo de Estado dentro de los casos estudiados donde, dada la naturaleza conceptual de las estampillas se valide la aplicación de una “liquidación de aforo” cuando las lógicas del procedimiento tributario plantean que el procedimiento de aforo es aplicable en aquellos tributos donde existe el deber formal de declarar y el contribuyente ha omitido su correspondiente deber. En este sentido, por lo menos conceptualmente las estampillas no están sujetas a declaración, pero en los casos concretos los actos tendientes a determinar la obligación tributaria sustancial a pagar por el contribuyente pueden recibir la denominación que a bien tenga la administración sin que ello implique su nulidad y por ende, el no pago del tributo. Así las cosas, y de conformidad con la jurisprudencia estudiada, en estos casos debe tenerse en cuenta el

---

63 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso radicado 68001-23-33-000-2012-00133-01 (20165) (C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; 20 de febrero de 2017). Proceso radicado 68001-23-33-000-2013-00857-01(21579) (C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Mayo 24 de 2018). Procesos radicados 68001-23-33-000-2013-00682-01(21243) y 68001-23-33-000-2012-00325-01(21096) (C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; mes día de año).

contenido de dichos actos, cuya notificación efectiva al contribuyente constituye el momento desde el cual, corresponde la liquidación de intereses moratorios.

En materia de estampillas y procedimiento tributario territorial existen algunos vacíos legales que requieren de un nuevo desarrollo dentro de las futuras iniciativas legislativas referentes a la restructuración de las rentas tributarias territoriales en orden a la optimización en términos de eficiencia de su recaudo y fiscalización efectiva, las cuales en todo caso, deben pugnar por una unificación en términos procesales de las disposiciones adjetivas relativas a la tributación nacional y subnacional con mayor claridad, suficiencia y certeza para las entidades territoriales y los contribuyentes quienes requieren de la expedición de una ley que hasta el momento es inexistente y que ya ha sido objeto de discusión en investigaciones precedentes a este trabajo de análisis jurisprudencial.<sup>64</sup>

## 5. Bibliografía

### ***Libros y publicaciones periódicas***

César Camilo Cermeño, *et al.* Procedimiento Tributario, Teoría y práctica. Pág. 26. Ed., Legis. (2017).

César Augusto Romero Molina. Las estampillas en la jurisprudencia del Consejo de Estado en Estudios críticos de jurisprudencia tributaria y aduanera., tomo 3. ICDT. 2013. At. 391 – 406.

César Augusto Romero Molina &, Luis Adrián Gómez Monterroza. “Recomendaciones de la OCDE sobre tributación en los gobiernos subcentrales: una aproximación al caso colombiano.”. Revista ICDT N° 78. (2018). At.353.

Diego Eduardo López Medina. El derecho de los jueces. Pág. 130. Ed., Legis. (2006).

Luis Adrian Gómez Monterroza, Paula Andrea Machuca Sánchez, María Fernanda Rangel Mercado. El poder tributario de las entidades territoriales en Colombia: un análisis jurisprudencial. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Pág.691.Ed.,ICDT. (2018). At 691.

Queralt, Juan Martín, *et al.* Curso de derecho financiero y tributario. Pág. 35. Ed.,Tecnos. (2016).

---

64 Véase: Luis Adrian Gómez Monterroza, Paula Andrea Machuca Sánchez, María Fernanda Rangel Mercado. El poder tributario de las entidades territoriales en Colombia: un análisis jurisprudencial. Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior. Pág.691.Ed.,ICDT. (2018). At 691. Véase también: César Augusto Romero Molina & Luis Adrián Gómez Monterroza. “Recomendaciones de la OCDE sobre tributación en los gobiernos subcentrales: una aproximación al caso colombiano”. Revista Instituto colombiano de derecho tributario 78. 2018. At.353.



## **Publicaciones electrónicas**

César Augusto Romero Molina. Apuntes sobre tributos territoriales. Universidad EAFIT. <http://envivo.eafit.edu.co/conferencias/pregrados/contaduria/DocTributosTerritoriales1Jun2011.pdf>. (1 de junio de 2011).

## **Fuentes jurídicas**

### **Constituciones**

Constitución Política de Colombia [Const.]. Julio 7 de 1991 (Colombia).

### **Leyes y decretos nacionales**

Decreto 624 de 1989, [con fuerza de ley]. por medio del cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, 30 de marzo de 1989. D.O N°. 38.756.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO. N°47.956.

Ley 383 de 1997. Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones. Julio 14 de 1997. DO.N° 43.083.

Ley 666 de 2001. Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Julio 30 de 2001. DO.N° 44.503.

Ley 788 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2002. DO.N° 45.046.

### **Acuerdos municipales y ordenanzas Departamentales**

Departamento de Santander. Ordenanza 077 de 2014. Por la cual se establece el Estatuto Tributario Departamental. Disponible en <http://historico.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/261-estatuto-tributario/7276-ordenanza-no-077-de-2014-por-medio-de-la-cual-se-expide-el-estatuto-tributario-del-departamento-de-santander>

Municipio de Bucaramanga. Acuerdo 044 de 22 de diciembre de 2008. Por el cual se expide el Estatuto Tributario del Municipio de Bucaramanga. Disponible en: [http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo\\_044\\_2008.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo_044_2008.pdf)

### **Normatividad extranjera**

Ley 58/2003, Ley General Tributaria. 17 de diciembre de 2003, Jefatura del Estado. Cortes Generales. Boletín Oficial del Estado.

## ***Jurisprudencia***

### **Consejo de Estado**

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso Radicado: 68001-23-33-000-2013-00682-01(21243) (C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso Radicado 68001-23-33-000-2013-00857-01(21579) (C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Febrero 20 de 2017).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso Radicado 68001-23-33-000-2012-00325-01 (21096) (C.P Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta Proceso radicado 68001-23-33-000-2012-00133-01 (20165) (C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; Mayo 4 de 2015).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Proceso Exp. 14527 (C.P Ligia López Díaz; Noviembre 5 de 2006).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Proceso Rad. 68001-23-33-000-2012-00334-01 (21110) (C.P Julio Roberto Piza Rodríguez; Mayo 24 de 2018).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección quinta. Proceso Exp. 66001-23-31-003-2011-00142-01 (C.P José Hernando Echeverry Díaz; Marzo 22 de 2018).

### **Corte constitucional**

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2009 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: Enero 27 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1114 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño: Noviembre 25 de 2003).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-232 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara: Mayo 20 de 1998).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-768 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez: Septiembre 23 de 2010).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-503 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: Julio 16 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-358 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido: Mayo 30 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido: Mayo 22 de 2019).

### **Jurisprudencia de otras corporaciones judiciales**

Tribunal administrativo de Santander. Sentencia del 13 de noviembre de 2014 Rad. 68001-33-33-012-2013-00423-00.