

08 JUN. 2018

RESOLUCIÓN No. _____
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE RECONSIDERACION"

PETICIONARIO: CORPORACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, SEGURIDAD Y SALVAMENTO MARINO	C.C. o NIT No. 900.514.325-1
REPRESENTANTE LEGAL: N/A APODERADO: JUAN VICENTE VILLAROYA LOPEZ	C.C. 73.189.432 T. P. 141.734
CLASE DE IMPUESTO: ESTAMPILLA PRO-HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE.	CÓDIGO DE REGISTRO: EXT-BOL-17-037697 DE 21 DE NOVIEMBRE DE 2017
DIRECCION: CARTAGENA DE INDIAS, SECTOR CHAMBACU, EDIFICIO INTELIGENTE, OFICINA 416.	FECHA DEL PAGO: 10-04-2012 a 06-01-2016.

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

En uso de sus atribuciones legales y conforme a los Artículos 850 del Estatuto Tributario, artículos 11 y 16 del Decreto 2.277 de 2.012, artículos 390.401 de la Ordenanza 11 de 2000. Estatuto de Rentas del Departamento de Bolívar y,

I. CONSIDERANDO

1. Que según lo manifestado por el recurrente, mediante memorial del 28 de julio de 2017, identificada con código de registro EXT-BOL-17-026249, se presentó una petición de devolución de los dineros descontados a **LA CORPORACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, SEGURIDAD Y SALVAMENTO MARINO**, por concepto de Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe, con ocasión a unos contratos celebrados con **DISTRISSEGURIDAD**.
2. Que transcurrido más de 3 meses, sin que se le notificara respuesta alguna a la petición de devolución impetrada, ha operado el silencio administrativo negativo, por lo que el Doctor **JUAN VICENTE VILLAROYA LOPEZ**, actuando en su calidad de apoderado de **LA CORPORACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, SEGURIDAD Y SALVAMENTO MARINO**, el día 21 de noviembre de 2017, mediante escrito identificado con código de registro EXT-BOL-17-037697, presenta recurso de reconsideración o reposición y en subsidio de apelación contra el acto administrativo ficto o presunto configurado el día 28 de octubre de 2017, por medio del cual se negó su petición de devolución.
3. Que el procedimiento administrativo tributario, es un procedimiento especial, que se encuentra expresamente regulado por el legislador, y que en lo atinente a la discusión de actos administrativos no se sujeta al procedimiento común y principal establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. Que en virtud de lo establecido en el artículo 390 de la Ordenanza 11 de 2000 y el artículo 720 del ETN, contra los actos administrativos expedidos por la administración tributaria procede únicamente el recurso de reconsideración, el cual debe interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación del mismo; por tal razón, y en aras de garantizar el derecho a la doble instancia y al debido proceso del peticionario, el presente recurso se tramitara en los términos del recurso de reconsideración y no como reposición y en subsidio de apelación por ser estos improcedentes dentro del presente proceso administrativo.
5. Que el recurrente, aduce en el citado recurso los siguientes motivos de inconformidad:

II. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD

El recurrente finca su solicitud en los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:




BOLÍVAR SÍ AVANZA

GOBIERNO DE RESULTADOS

Despacho del Gobernador
GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR

539

09 JUN. 2018

1. Que entre la **LA CORPORACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, SEGURIDAD Y SALVAMENTO MARINO** y **DISTRISSEGURIDAD** en las vigencias 2012 a 2016 se celebraron los siguientes convenios y o contratos de asociación:

CONVENIO Y/O CONTRATO	OBJETO	FECHA	TIEMPO DE EJECUCION	VALOR DEL CONTRATO
No. 102-2012	Las partes se obligan durante la vigencia del presente convenio, a aunar esfuerzos para el logro de una prestación eficiente del servicio de seguridad en las playas, a través del fortalecimiento del programa CUERPO DE SALVAVIDAS, liderado por la Secretaria del Interior y Convivencia ciudadana.	10-04-2012	Dos (2) meses	\$218.248.77
No. 159-2012	Las partes se obligan durante la vigencia del presente convenio, a aunar esfuerzos para el logro de una prestación eficiente del servicio de seguridad en las playas, a través del fortalecimiento del programa CUERPO DE SALVAVIDAS, liderado por la Secretaria del Interior y Convivencia ciudadana.	19-06-2012	Seis (6) meses	\$980.356.002,56
No. 016-2013	Aunar esfuerzos humanos, logísticos y administrativos en aras de fortalecer el programa de seguridad de playas del Distrito de Cartagena mediante la prestación de servicios a través del fortalecimiento CUERPO DE SALVAVIDAS, liderado por la Secretaria del Interior y Convivencia ciudadana.	02-01-2013	Hasta el 31 de diciembre de 2013	\$1.727.548.062
No. 001-2014	Aunar esfuerzos humanos, logísticos y administrativos en aras de fortalecer el programa de seguridad de playas del Distrito de Cartagena mediante la prestación de servicios a través del fortalecimiento CUERPO DE SALVAVIDAS,	02-01-2014	Seis (6) meses	1.033.986.023



Handwritten signature or mark.

539 e e
08 JUN. 2018

	liderado por la Secretaria del Interior y Convivencia ciudadana.			
No. 011-2015	Aunar esfuerzos humanos, logísticos y administrativos en aras de fortalecer el programa de seguridad de playas del Distrito de Cartagena.	08-01-2015	Hasta 31 de diciembre de 2015	\$2.896.774.002
No. 007-2016	Aunar esfuerzos humanos, logísticos y administrativos en aras de fortalecer el programa de seguridad de playas del Distrito de Cartagena.	06-01-2016	Hasta 31 de diciembre de 2016	\$3.180.461.001

2. Que en virtud de los contratos enlistados anteriormente DISTRISSEGURIDAD descontó en las órdenes de pago lo correspondiente a la ESTAMPILLA PROHOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE, la suma de CIENTO UN MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SEICIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$101.476.658).

3. Que dicha estampilla fue adoptada en el Departamento de Bolívar en cumplimiento de lo establecido en la ley 645 de 2001, que autorizó a las asambleas departamentales en cuyos territorios funcionen hospitales universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla en los siguientes términos:

“Artículo 1º. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos.

Artículo 2º. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

- a) Inversión y mantenimiento de planta física
- b) Dotación, compra y mantenimiento de equipos requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de las Instituciones;
- c) Compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento;
- d) Inversión en personal especializado.”

Mediante ordenanza 11 de 2.006, la Asamblea Departamental de Bolívar ordenó la emisión de la estampilla en su jurisdicción fijándose el hecho generador y demás elementos permitidos por dicha ley de autorizaciones, dicha ordenanza fue modificada por las ordenanzas No. 17 de 31 de julio de 2011 en sus artículo 19 y ss, a su vez modificada por la ordenanza No. 18 de 2011 que en el artículo 13 para el caso que nos ocupa estableció:

ARTÍCULO 13.- AUTORIZACIÓN AL DISTRITO Y MUNICIPIOS. Autorízase al Concejo Distrital de Cartagena de Indias y a los Concejos de los Municipios que integran el Departamento de Bolívar para que hagan obligatorio el uso de la estampilla Prohospital Universitario del Caribe, cuya emisión se autoriza mediante esta ordenanza con destino al Hospital Universitario del Caribe, correspondiéndoles a los representantes legales de estas entidades diligenciar los formularios de declaración mensualmente y transferir los recursos dentro de los primeros quince (15) días calendarios del mes siguiente al del vencimiento del respectivo bimestre al Hospital Universitario del Caribe.

4. Que mediante Decreto Distrital 040 de 2003, se creó DISTRISSEGURIDAD, que es una entidad descentralizada vinculada al Distrito Turístico y cultural de Cartagena de Indias.



5. Que el artículo 2º de la ley 768 de 2002 establece el régimen aplicable al distrito de Cartagena de Indias. Régimen aplicable. Los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

6. Que mediante petición de fecha 06 de enero de 2017, dirigida al Concejo Distrital de Cartagena de Indias, recibida en dicho cuerpo colegiado el 11 de enero de 2017, se solicitó copia autentica de los acuerdos mediante los cuales se hace obligatorio el uso y pago de las estampillas Pro-Hospital Universitario del Caribe y Pro-Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos. A lo que la corporación respondió *"que no se encontró acuerdo distrital con el objeto de dicha petición"*.

7. Que ante esta respuesta contundente resulta fácil concluir que el Concejo Distrital de Cartagena de Indias hasta la fecha no ha hecho uso de la facultad contenida en el numeral 3º del artículo 287 de la C.P. – Ordenanza 18 de 2011 artículo 13, es decir no ha adoptado y hecho obligatorio en la jurisdicción del Distrito el cobro y recaudo de la estampilla Pro-Hospital Universitario del Caribe, lo que implica jurídicamente que no existe causa legal (en la jurisdicción del Cartagena de Indias) para hacer exigible el descuento y pago de dicho tributo.

8. Que en los términos del artículo 11 de la Ordenanza 18 de 2011, la devolución de los dineros recaudados por concepto de Estampilla Pro-Hospital Universitario del Caribe, corresponde al Departamento de Bolívar a través de la secretaria de Hacienda.

9. Que en según lo establecido en el artículo 287 de la Constitución Política las entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la constitución y la ley pueden establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, por tal razón corresponde al Concejo Distrital de Cartagena, decidir si adopta o no la estampilla autorizada por la ley 645 de 2001.

10. Que de igual forma, ha sido pacífica la posición asumida por la oficina jurídica del distrito de Cartagena de Indias al considerar en los oficios AMC-OFI-0002484-2013, AMC-OFI-0105101-2014 Y AMC-OFI- 0007069-2017, en cuanto que al recaudo de dicho tributo debe ser adoptado y autorizado por el Concejo Distrital de Cartagena.

11. Que el cobro de la estampilla Pro-hospital Universitario de Cartagena, carece de fundamento legal alguno y por lo tanto riñe con el principio de legalidad en materia tributaria, por cuanto dicho tributo no ha sido adoptado y/o autorizado por el concejo Distrital de Cartagena.

III. MARCO NORMATIVO

Que el Artículo 850 del Estatuto Tributario consagra en su inciso segundo, que la Administración Tributaria debe devolver oportunamente a los contribuyentes, *"los pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduanaeras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor."*

Que en 2012 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2277, mediante el cual reglamentó el procedimiento de devoluciones y compensaciones consagrado en el Estatuto Tributario y en donde dispuso, en su Artículo 11, que el término para solicitar la devolución de pagos en exceso o de lo no debido, es el de prescripción de la acción ejecutiva establecido en el Artículo 2.536 del Código Civil.

Que en ejercicio de su facultad constitucional el Congreso de la Republica de Colombia, expidió la ley 645 de 2001, la cual en su artículo 1º autorizó a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionan Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales



Universitarios Públicos.

08 JUN. 2018

Que en virtud de la autorización conferida mediante ley 645 de 2001, la Asamblea Departamental de Bolívar, mediante ordenanza 11 de 2006, en su artículo 49 constituye en Renta del Departamento de Bolívar la Estampilla Pro-hospital Universitario del Caribe, para los fines previstos en el artículo 2 de la ley 645 de 2001. El referido artículo 49 de ordenanza 11 de 2006, fue modificado por el artículo 19 de la Ordenanza 17 de 2011.

Que la ordenanza 17 de 2011, modificó la ordenanza 11 de 2006 (Estatuto Tributario del Departamento de Bolívar) y asimismo de la ordenanza 18 de 2011 modificó la ordenanza 17 de 2011, la cual en su artículo 2º, señala los hechos generadores de la estampilla pro Hospital Universitario. Posteriormente mediante ordenanza 73 de 2014 se modificó el artículo 13 de la ordenanza 18 de 2011

Aspectos tales como el cobro, recaudo y pago de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe, fueron regulados por el Decreto 128 del 09 de marzo 2012.

IV. EL PROBLEMA JURÍDICO

Deberá el despacho decidir si existe fundamento legal para el cobro de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe en el Distrito de Cartagena y si con la expedición de la ordenanza que autoriza el cobro la Estampilla en el Distrito de Cartagena se lesiona el principio de autonomía administrativa, económica y fiscal del ente territorial.

V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Teniendo en cuenta el problema jurídico planteado, las normas aplicables al presente caso, la actuación adelantada por la dependencia de instancia, los argumentos expuestos por el recurrente y el acervo probatorio que reposa en el expediente, es pertinente efectuar las siguientes consideraciones, así:

1. Consideraciones previas.

1.1 Principio de legalidad en materia tributaria - Contenido y alcance.

El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política: el primero consagra una reserva en el Congreso para "*establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*", mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos.

Este principio se funda en el aforismo "*nullum tributum sine lege*" que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio "*no taxation without representation*", el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático.

En virtud del principio de legalidad todo tributo requiere de una ley previa que lo establezca expedida por el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales como órganos de representación popular. Por lo anterior, en sentido material, la ley, al establecer una obligación tributaria, debe suministrar con certeza los elementos mínimos que la definan.

Ahora bien, cuando el legislador establece tributos del orden nacional debe señalar todos los componentes, de manera clara e inequívoca. No obstante, no opera la misma exigencia para los tributos del orden territorial, frente a los cuales el Congreso deberá crearlos o autorizar su creación.

539
08 JUN. 2018

pudiendo asumir además esa Corporación Legislativa una de tres alternativas para la determinación de los elementos constitutivos del tributo: *i)* que señale los elementos del tributo; *ii)* que fije algunos de los elementos del tributo y permita que asambleas y concejos señalen los restantes, y *iii)* que deje a las corporaciones públicas territoriales la fijación de los elementos del tributo que aquel ha creado.

En el caso de la Estampilla Pro-Hospital Universitario del Caribe, nos encontramos frente a un tributo de orden departamental, cuya creación fue autorizada por el legislador, permitiéndole a las asambleas fijar los elementos del tributo creado por aquel.

1.2 La Ley 645 de 2001 es una Ley de autorización.

En atención al principio de legalidad del tributo señalado anteriormente, el congreso de la republica expidió la ley 645 de 2001, por medio de la cual, autorizó de manera exclusiva a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos¹. Así mismo, la referida ley autorizó a las Asambleas Departamentales, para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos.²

En relación a las leyes de autorización, ha señalado la corte Constitucional que: *"Las Leyes que autorizan a las entidades territoriales la emisión de un tributo no deben contener todos los elementos del mismo. En efecto, señaló expresamente esta decisión: Las leyes demandadas, cuyo objeto es la autorización a una asamblea o concejo municipal o distrital para la creación de un tributo, no deben contener todos los elementos del mismo.*

El grado de injerencia del legislador en la administración de los recursos de las entidades territoriales depende del origen de los mismos. Lo que se expresó de la siguiente manera: "si la ley crea un impuesto nacional, entonces la misma ley debe definir todos los elementos de la obligación tributaria. Pero en cambio, si se trata de un tributo territorial, y en especial si la ley se limita a autorizar el tributo, entonces pueden las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, proceder a desarrollar el tributo autorizado por la ley. Esto significa que en tales eventos, la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución". Así, desde sus primeros fallos, esta Corporación ya había señalado que "la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado."

Así las cosas, es claro que la ley 645 de 2001, es una ley de autorización general, y ello es así, por cuanto la misma, en su artículo 3º manifiesta de manera expresa que la autorización dada a las Asambleas Departamentales, abarca la determinación de las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos.

2. El caso concreto.

Manifiesta el recurrente en su memorial que la retención de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe en virtud de los contratos celebrados entre **DISTRISSEGURIDAD** y **LA CORPORACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, SEGURIDAD Y SALVAMENTO MARINO**, no encuentra fundamento legal alguno por cuanto el artículo 13 de la ordenanza 18 de 2011, autorizó al Concejo Distrital de Cartagena para que esta corporación hiciera obligatorio el uso de la Estampilla, en el territorio del distrito de Cartagena y que hasta la fecha dicho órgano colegiado no ha expedido

¹ **LEY 645 DE 2001 - ARTÍCULO 1º.** Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos.

² **LEY 645 DE 2001 - Artículo 3º.** Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos.

³ Sentencia C-004 de 1993.



acuerdo alguno por medio del cual se adopte y/o autorice el cobro de la pluri-mencionada estampilla. Frente al argumento planteado por el contribuyente, este despacho le manifiesta lo siguiente:

2.1. La ley 645 de 2001 autorizó a las Asambleas Departamentales y no a los Concejos Municipales y/o Distritales.

Frente a lo esbozado por el apoderado del contribuyente, debemos manifestar como primera medida que la ley 645 de 2001, autorizó de manera expresa y en forma exclusiva a las Asambleas Departamentales, para que ordenen la emisión de la Estampilla Pro Hospital Universitario, así como, la determinación de las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla. De tal manera que los Concejos Distritales y/o municipales carecen de autorización alguna para reglamentar la expedición de dicho tributo.

Afirmar que la emisión de la Estampilla Pro Hospital Universitario se encuentra sujeta a la autorización o adopción que por medio de acuerdo distrital realice el Concejo de Cartagena, sería ir en contra del espíritu de la ley 645 de 2001, al atribuirle a la corporación distrital una competencia que por ley no le ha sido conferida, dado que, como ya hemos manifestado la autorización conferida por el Legislador en la ley 645 de 2001, fue atribuida de manera expresa y en forma exclusiva a las asambleas departamentales, de tal suerte, que la potestad de hacer obligatorio el uso de la estampilla esta en cabeza de la Asamblea y no del Concejo. Al respecto la ley señala:

“Artículo 1º. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos.

Artículo 3º. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos.” (Negrillas y subrayado por fuera del texto)

Ahora bien, si bien es cierto que inicialmente en virtud de lo establecido en el artículo 13 de la ordenanza 18 de 2011, se autorizó en forma indebida al Concejo Distrital de Cartagena y a los Concejos Municipales para que hicieran obligatorio el uso de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe, también es cierto, que dicho yerro fue corregido mediante la modificación que introdujo el artículo 1º de la ordenanza 73 de 2014, la cual dispone:

“ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el artículo 13 de la Ordenanza 18 de 2011, el cual quedar así:

ARTÍCULO 13. Autorización al Distrito de Cartagena de Indias, a los municipios que integran el departamento de Bolívar y a los representantes legales de las entidades descentralizadas Distritales y municipales. Autorízase al alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, a los alcaldes de los municipios que integran el Departamento de Bolívar y a los representantes legales de las entidades descentralizadas Distritales y municipales para que por medio del secretario de hacienda, tesorero o quien haga sus veces liquiden la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe de acuerdo a la tarifa definida en el artículo 7 de la ordenanza 18 de 2011, la adhieran o anulen correspondiéndole a los representantes legales de estas entidades, diligenciar y presentar los informes de liquidación y recaudo en forma mensual en los formatos que para tal efecto adopte la administración departamental.

El recaudo se llevara a través de consignación directa que efectúe el sujeto pasivo de los valores liquidados en las cuentas bancarias que de manera expresa y directa defina la gobernación de Bolívar – Secretaria de Hacienda Departamental.

PARÁGRAFO: El cumplimiento de la autorización aquí conferida no requerirá autorización por parte del Concejo Distrital o municipal, de las juntas directivas o consejos directivos de las entidades descentralizadas.” (Negrillas y subrayado por fuera del texto)



La norma transcrita anteriormente, corrige la equivocación consignada en el artículo 13 de la ordenanza 18 de 2011, advirtiendo de manera expresa y clara en el párrafo que: “*El cumplimiento de la autorización aquí conferida no requerirá autorización por parte del Concejo Distrital o municipal, de las juntas directivas o consejos directivos de las entidades descentralizadas*”; y ello es así, por cuanto, como ya hemos expresado, la autorización dado por el legislador mediante ley 645 de 2001, está dirigida en forma expresa y exclusiva a las asambleas departamentales, luego entonces solicitar la autorización de los concejos para hacer obligatorio el uso de la Estampilla Pro-Hospital Universitario del caribe, sería otorgarle unas facultades y/o competencias al concejo que no están consagradas en la ley de autorizaciones. En este sentido, debemos manifestar que no le asiste razón alguna al contribuyente al manifestar que la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe, no puede ser cobrada en el Distrito de Cartagena ni en sus entes descentralizados por cuanto no ha sido adoptada y/o autorizada por el Concejo Distrital; pues de las normas transcritas se desprende claramente que no es necesaria autorización alguna por parte del Concejo Distrital o municipales, de las juntas directivas o consejos directivos de las entidades descentralizadas para que se liquide y recaude el mencionado tributo.

Lo anterior, encuentra sustento legal en el hecho de que a los Concejos Distritales o Municipales no se les confirió poder tributario alguno en la ley 645 de 2001, por medio de la cual se autorizó la emisión de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe; sino que, como ya hemos dicho, la autorización dado por el Órgano Legislador va dirigida de manera expresa y en forma exclusiva a las Asambleas departamentales; de tal forma, que los concejos carecen de competencia legal alguna para autorizar o no el uso o emisión del tributo.

2.2 la ley 645 de 2001 definió el aspecto territorial del tributo.

En relación al argumento expuesto por el recurrente, en cuanto, que en virtud a la autonomía de que goza el Distrito de Cartagena para manejarse administrativa, económica y fiscalmente, no les es dado a la Asamblea Departamental de Bolívar, la potestad para que por medio de ordenanza, imponga un tributo al Distrito de Cartagena, desconociendo que tal competencia es del Concejo distrital; es preciso manifestar que la ley de autorizaciones (Ley 645 de 2001) definió de manera expresa el aspecto territorial del tributo, Así:

“Artículo 1°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos.

Artículo 3°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos.

Artículo 4°. Las providencias que expidan las asambleas departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Negrillas y subrayado por fuera del texto)

Como se puede observar en las normas transcritas, el legislador definió la territorialidad del tributo circunscribiéndolo a los territorios en los cuales funcionan Hospitales Universitarios Públicos. En el caso del Departamento de Bolívar el Hospital Universitario del Caribe se encuentra ubicado en el territorio del Distrito de Cartagena de Indias; siendo la población de cartagenera la más beneficiada con los servicios hospitalarios ofrecidos por dicho Hospital. Por tal razón, es apenas lógico que los contratos que se celebren en el territorio del Distrito de Cartagena, ya sea a través de la Alcaldía, sus dependencias o entes descentralizados se encuentren grabados con el pago de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe.

De otra parte, el artículo 7° de la ley 645 de 2001, reafirma lo dicho anteriormente, al expresar que:

Artículo 7°. Los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las ordenanzas



que los reglamenten y su control estará a cargo de las respectivas Contralorías Departamentales." (Negrillas y subrayado por fuera del texto)

Nótese, como la norma traída a colación señala de manera expresa que "los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las ordenanzas que los reglamenten" dejando claro que: (i) tanto la secretaria departamental como las Tesorerías del distrito y municipios están obligadas al recaudo de la Estampilla Pro-Hospital universitario y (ii) que dicho recaudo debe hacerse de conformidad a lo establecido en las ordenanzas que reglamenten el tributo: En este orden de ideas, no existe duda alguna en cuanto que la competencia para reglamentar y autorizar el tributo es de las asambleas y no de los concejos. Luego entonces, si es jurídicamente procedente conminar a la tesorería de la alcaldía distrital, las tesorerías municipales o de entes descentralizados para que realicen el recaudo de la estampilla, atendiendo a lo establecido en las ordenanzas que han autorizado y reglamentado la emisión y el uso obligatorio de la Estampilla Pro-Hospital universitario del Caribe, de tal suerte que, la Asamblea Departamental no desborda sus competencias, al autorizar en el Distrito de Cartagena de Indias la liquidación y el recaudo de la estampilla. Asimismo, de las normas transcritas anteriormente se desprenden las siguientes consideraciones:

- a. La ley 645 de 2001, define de manera clara el aspecto territorial del tributo circunscribiéndolo a lugar donde funcionen Hospitales Universitarios Públicos.
- b. La Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe debe ser reglamentada por medio de ordenanza.
- c. Las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales, deberán recaudar la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe de acuerdo a la ordenanza que la reglamenten.
- d. Que el deber legal de recaudar la estampilla es tanto de las Secretarías de Hacienda Departamentales, como de las Tesorerías Municipales y/o distritales.

Otra razón que nos lleva forzosamente a pensar que la autorización para la emisión y recaudo de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe, debe emanar de la Asamblea Departamental es el hecho de que el sujeto activo de dicho tributo es el departamento de Bolívar y no el Distrito de Cartagena o municipios, tal como lo dispone la ley 645 de 2011 y el artículo 5° de la ordenanza 18 de 2011, cuando afirma que:

ARTÍCULO 5. SUJETO ACTIVO. *El Departamento de Bolívar es el sujeto activo de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe*

Al no ser el Distrito de Cartagena el sujeto activo de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe, no le asiste ninguna potestad tributaria para su estructuración o reglamentación, y en consecuencia tampoco le asiste competencia alguna al concejo distrital para adoptar, reglamentar o estructurar dicho gravamen.

De otra arista, consideramos prudente aclarar que ni el Distrito de Cartagena ni los municipios del departamento de Bolívar son sujetos pasivos obligados al pago de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe, sino que el pago de dicho tributo, corresponde a las personas jurídicas o naturales que celebren contratos con el distrito de Cartagena y los municipios. Sin embargo, el distrito y los municipios son un tipo de sujeto pasivo, bajo el entendido de son sujetos responsables de liquidar y recaudar el tributo, es decir, que tanto el Distrito de Cartagena de Indias como los municipios del departamento de Bolívar ostentan en relación con la Estampilla la calidad de agentes de retención, por lo tanto deberán exigir su pago de conformidad a lo establecido en el artículo 4° de la ordenanza 18 de 2011, en concordancia con el artículo 7° de la ley 645 de 2001, el cual reza:

ARTÍCULO 4. SUJETOS PASIVOS O RESPONSABLES. *Todas las personas naturales a jurídicas de derecho público o privado, las sucesiones liquidas, las sociedades de hecho, las simplificadas, que celebren contratos o sean proveedores de servicio o suministren bienes a los municipios y Distrito de Cartagena de Indias y los agentes de retención que mediante resolución señale la secretaria de Hacienda Departamental.*

Quienes efectúen tramites o servicios señalados en los numerales del 2 al 19 del artículo 2° de la presente Ordenanza."

En este estado de cosas, resulta evidente que ni el Distrito de Cartagena, ni los municipios están grabados con el pago de la Estampilla Pro Hospital Universitario del Caribe, sino que su obligación se enmarca en la correspondiente a la de agente retenedor del tributo, por lo tanto, no le asiste razón alguna al recurrente cuando manifiesta que la asamblea departamental, rompe el principio de autonomía administrativa de la cual goza el Distrito de Cartagena al imponerle un gravamen o en su defecto, conferirle autorización al alcalde mayor de Cartagena para que liquiden la estampilla, pues como hemos visto el tributo no debe ser pagado por el distrito, sino por las personas naturales o jurídicas que celebren contratos en el Distrito de Cartagena, en virtud del aspecto territorial definido por el legislador en la ley de autorizaciones, el cual es el territorio donde funcionen hospitales universitarios públicos, que para el caso del departamento de bolívar, como ya manifestamos, el Hospital Universitario del Caribe se encuentra situado en el Distrito de Cartagena.

Por todo lo anterior, los argumentos expuestos por el contribuyente en el recurso de reconsideración serán desestimados y en consecuencia se confirmara el acto administrativo ficto o presunto por medio del cual se negó la solicitud de devolución por pago de lo no debido presentada.

Que en mérito de lo expuesto Gobernador del Departamento de Bolívar.

VI. RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la resolución ficta o presunta de 28 de octubre de 2017, por medio de la cual se resolvió negativamente una solicitud de devolución del pago de la Estampilla Pro Hospital Universitario de Cartagena presentada por **LA CORPORACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, SEGURIDAD Y SALVAMENTO MARINO**, mediante memorial con código de registro EXT-BOL-17-026249 adiado 28 de julio de 2017, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar personalmente el contenido de la presente resolución al Doctor **JUAN VICENTE VILLAROYA LOPEZ**, identificado con cedula de ciudadanía No. 73.189.432 y tarjeta profesional No. 141.734 expedida por el consejo Superior de la Judicatura, en su calidad de representante legal de **LA CORPORACIÓN PARA LA PREVENCIÓN, SEGURIDAD Y SALVAMENTO MARINO**, en la dirección **SECTOR CHAMBACU, EDIFICIO INTELIGENTE, OFICINA 416 DE LA CIUDAD DE CARTAGENA, BOLÍVAR**, de conformidad con lo previsto en el artículo 324 de la Ordenanza 11 de 2000 y 569 del Estatuto Tributario Nacional.

ARTÍCULO TERCERO: Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, quedando agotado en debida forma el procedimiento administrativo.

08 JUN 2018

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DUMEK TURBAY PAZ
GOBERNADOR DE BOLÍVAR

Proyectó:  Jose Felix Ospino Pinedo
Asesor Jurídico Secretaria de Hacienda.

Revisó: Adriana Margarita Trucco de la Hoz
Secretaria jurídica.

