

Señores
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
E. S. D.

REF: ACCION DE NULIDAD

MEDIO DE CONTROL: **ACCION PUBLICA DE SIMPLE NULIDAD CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

ACCIONADOS: **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER**
GOBERNACION DE SANTANDER

ACCIONANTE: **ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ**

Honorables Magistrados:

El suscrito **ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ** mayor de edad, domiciliado en Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía número 77.020.987 respetuosamente recorro al Honorable Tribunal Administrativo de Santander en ejercicio de la **ACCIÓN PUBLICA DE NULIDAD** consagrada en artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Respetuosamente solicito se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

a). Que se declare la nulidad del artículo 60 de la ordenanza 012 del 2 de mayo del 2005 respecto a las expresiones **servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos**

b). Que como consecuencia de lo anterior se declare la nulidad del Decreto No 0005 del 3 de enero de 2006 expedido por la Gobernación de Santander, por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 0049 de 2002

II. **DESIGNACION DE LAS PARTES Y DE SUS APODERADOS**

1. **DEMANDANTE:**

ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ identificado con cc 77020987 expedida en Valledupar (Cesar)

2. **DEMANDADOS**

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER representada legalmente por **CARLOS ALBERTO MORALES DELGADO** o quien haga sus veces en el momento de la notificación de la demanda.

GOBERNACION DE SANTANDER con NIT 890201235-6 representada legalmente por **DIDER ALBERTO TAVERA AMADO** o quien haga sus veces en el momento de la notificación de la demanda.

3. **MINISTERIO PÚBLICO:** En cumplimiento de lo establecido en el artículo 303 del C.P.A.C. solicito se notifique personalmente al Ministerio Publico.

4. **AGENCIA NACIONAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO:** De acuerdo a lo dispuesto en los incisos 6 y 7, artículo 612 del código general del proceso, ley 1564 de 2012, solicito que se notifique de la presente demanda a la Agencia Nacional para la Defensa Judicial del Estado.

II. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA

Por la naturaleza de la acción, esta demanda es oportuna ya que no existe término de caducidad para el ejercicio de la acción correspondiente.

III. PETICION

1. Que se declare la nulidad del artículo 60 de la ordenanza 012 del 2 de mayo del 2005 respecto a las expresiones **servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos**
2. Que como consecuencia de lo anterior se declare la nulidad del decreto No 0005 del 3 de enero de 2006 expedido por la **GOBERNACIÓN DE SANTANDER**, por medio del cual se modifica parcialmente el decreto 0049 de 2002.

IV. ACTO ADMINISTRATIVO MATERIA DE IMPUGNACION:

A continuación transcribo el texto de la Ordenanza departamental No 012 de mayo 2 de 2005

**ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER
ORDENANZA No 012 de 2005
MAYO 2 DE 2005**

Por la cual se regulan aspectos del régimen sustancial,
Procedimental y sancionatorio de los tributos departamentales y de los monopolios
Rentísticos en el departamento de Santander y se otorgan al señor Gobernador
Unas facultades extraordinarias

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales

ORDENA:

.....

Artículo 60. Derechos: El Gobierno departamental con el fin de sufragar los costos en que incurre por concepto de papelería, formas continuas, formularios de solicitud, formularios de declaración y los servicios asociados a su suministro, formatos, facturación, papel de seguridad etc, podrá establecer servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos, Derechos a Cargo del contribuyente o usuarios, los cuales serán determinados mediante acto administrativo por el Gobernador y el Secretario de Hacienda

.....

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bucaramanga, a los dos (2) días del mes de mayo de 2005

LUIS ALBERTO QUINTEROGONZALEZ
Presidente

ROSA VIANEY NIÑO MATEUS
Secretaria General

A continuación transcribo el texto del Decreto No. 005 del 3 de enero de 2006 que es una modificación al artículo primero del Decreto 049 de 2002

**REPUBLICA DE COLOMBIA
GOBERNACION DE SANTANDER
DECRETO No 00005 del 3 de Enero de 2006**

**EI GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER
En desarrollo de las facultades legales y las conferidas por el artículo 338 inciso 2 de la
Constitución Política, art. 60 de la ordenanza 012 de 2005 y**

CONSIDERANDO:

3. Que la ley 488 de 1998 creo el Impuesto sobre Vehículos Automotores, el cual sustituye a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores y de circulación y tránsito, otorgando en su artículo 147 competencia plena a los Departamentos para todo el proceso de su fiscalización.
4. Que el artículo 144 de la precitada Ley dispone que dicho impuesto se causa el primero de Enero de cada año, correspondiendo a los Departamentos, como administradores del impuesto, determinar los plazos y las entidades financieras ubicadas dentro de su jurisdicción para la presentación, declaración y pago del Impuesto.
5. Que es un deber legal del contribuyente efectuar la declaración y pago de los impuestos a que estén sujetos.
6. Que el Estatuto Tributario y su Decreto Reglamentario 2654 de 1998, artículo 4°. hace obligatorio para el responsable del impuesto sobre vehículo, el formulario diseñado por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá ser adoptado por los Departamentos.
7. Que la Ley 223 de 1995 y el Decreto 650 de 1996, reglamentó y estableció los procedimientos para efecto de liquidación y cobro del Impuesto de Registro.
8. Que el Departamento de Santander celebró contrato de Concesión No. 060 de 2002, para la prestación del servicio al contribuyente de para el cumplimiento del deber legal referido en el numeral 3 de este Decreto, a través del concesionario.
9. Que el Departamento de Santander como administrador de su impuesto debe verificar que el "Registro Terrestre Automotor" de su jurisdicción, de tal forma que le permita ejercer un control directo sobre las obligaciones fiscales relativos al mismo, causadas antes de la vigencia de la ley 488 del 24 de diciembre de 1998.
10. Que el Departamento de Santander adopto los impuestos sobre vehículo Automotor y el del Registro, mediante la ordenanza 045 de 2000
11. Que mediante decreto 049 de 2002 el Gobierno departamental fijo el valor del formulario para declarar y pagar el impuesto sobre vehículos automotor y el recibo de pago del impuesto de registro o boleta fiscal.
12. Que mediante ordenanza 045 de 2000 en sus artículos 215 al 238 se establecieron los elementos como sujeto activo, pasivo, causación, base gravable y tarifa de cada una de las estampillas creadas en el departamento de Santander.
13. Que el departamento requiere implementar controles eficaces y automatizados en pro de la correcta liquidación y pago oportuno de cada una de las estampillas creadas en el departamento.
14. Que mediante el artículo 60 de la ordenanza 012 de 2005, la honorable Asamblea del Departamento de Santander dispuso que el gobierno departamental con el fin de sufragar los costos en que incurriere por concepto de papelería, formas continuas, formularios de solicitud, formularios de declaración y los servicios asociados a su suministro, formatos, facturación, servicios de sistematización y automatización de procesos y procedimientos administrativos, papel de seguridad, etc. podrá establecer derechosa cargo de los contribuyentes o usuarios, los cuales serán determinados por acto administrativo suscrito por el gobernador y el Secretario de Hacienda.

Por lo antes expuesto

DECRETA:

Artículo primero: Modifíquese el artículo 1°, del decreto 0049 de 2002, el cual quedará así:

Se fija el valor de los derechos del servicio de sistematización, automatización de procesos y procedimientos administrativos, en los impuestos de vehículos y registro, cuyos valores será los siguientes.

Derecho de recuperación de costos

	Año 2005	incremento	año 2006
Impuesto vehículos			
Vigencias Anteriores	\$ 36.114,00	0%	\$ 36.114,00
Vigencia Actual	\$12.037,00	4.91%	\$ 12.628,00
Registro	\$ 8.038,00	4.91%	\$ 8.433,00

Parágrafo Primero: Los valores anteriores serán cancelados simultáneamente con el respectivo impuesto al momento de su pago.

Parágrafo segundo: los valores establecidos en el presente artículo se reajustaran para cada vigencia fiscal a partir del 1 de enero de 2007 conforme a la variación porcentual de índice de precios al consumidor, certificada por el DANE para el año inmediatamente anterior,

Artículo segundo: Que en desarrollo de las facultades otorgadas a la administración por parte de la Asamblea Departamental, mediante la ordenanza 012 de 2005, se fija el valor de los derechos del servicio de sistematización, automatización de procesos y procedimientos administrativos en una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor liquidado por concepto de estampillas departamentales las cuales son:

- Pro Reforestación
- Pro cultura
- Pro UIS
- Pro Desarrollo
- Pro Hospital universitario de Santander
- Pro Electrificación Rural
- Pro Anciano

Parágrafo Único: En las ordenanzas por la cuales se ordenó la emisión del gravamen departamental se indica los hechos generadores, las bases gravables y tarifas,

Artículo Tercero: El presente decreta rige a partir de su publicación

Dado en Bucaramanga a los 3 de enero de 2006

HUGO HELIODOR AGUILAR NARANJO
Gobernador de Santander

EMILIA OSPINA CADAVID
Secretaria de Hacienda

Con fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política de 1991, que señala:

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

En el mismo sentido, el artículo 31 del Decreto 2304 de 1989 dispone que el Consejo de Estado o los tribunales administrativos podrán suspender los efectos de un acto mediante las siguientes reglas:

“1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.

2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud...”

En consecuencia, la suspensión provisional en los actos de nulidad se encuentra condicionada a que el acto acusado contrarie de manera clara, ostensible, flagrante o manifiesta lo dispuesto en normas superiores; para el caso, la solicitud de suspensión provisional se sustenta en la falta de competencia de la Asamblea Departamental de Santander y de la Gobernación del Departamento de Santander para la expedición de las normas demandadas.

Con fundamento en lo expuesto, solicito muy respetuosamente a su señoría se sirva disponer y ordenar la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del **DECRETO No 05 del 3 de enero de 2006** expedida por la Gobernación del Departamento de Santander.

VI. HECHOS U OMISIONES

1. El 2 de mayo de 2005 mediante ordenanza No. 012 de 2005 en el artículo 60 se le faculto al gobierno departamental establecer derechos a cargo del contribuyente o usuarios para el pago de servicios de sistematización y de procesos administrativos; el citado artículo dice textualmente:

*“Artículo 60. Derechos: El Gobierno departamental con el fin de sufragar los costos en que incurre por concepto de papelería, formas continuas, formularios de solicitud, formularios de declaración y los servicios asociados a su suministro, formatos, facturación, **servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos**, papel de seguridad etc, podrá establecer Derechos a Cargo del contribuyente o usuarios, los cuales serán determinados mediante acto administrativo por el Gobernador y el Secretario de Hacienda”* (subrayas y negrillas fuera del texto)

2. Por medio de las facultades consagradas en la Ordenanza 012 de 2005 la Gobernación de Santander a través del Decreto No. 00005 con fecha 3 de Enero de 2006, el gobernador de la época **HUGO HELIODORO AGUILAR NARANJO** junto con la secretaria de Hacienda Departamental **EMILIA LUCIA OSPINA CADAVID** modificaron el artículo primero del Decreto 049 del 4 de marzo de 2002, donde fijaron una nueva contribución por el valor de los derechos del servicio de sistematización, automatización de procesos y procedimientos administrativos, en los impuestos de vehículos y registro.

El artículo primero del decreto No. 0005 de 2005 quedo así:

*“Artículo primero: **Modifíquese** el artículo 1°, del decreto 0049 de 2002, el cual quedará así:*

Se fija el valor de los derechos del servicio de sistematización, automatización de procesos y procedimientos administrativos, en los impuestos de vehículos y registro, cuyos valores serán los siguientes.

Año 2005	Derecho de recuperación de costos		
	incremento	año 2006	
<u>Impuesto vehículos</u>			
Vigencias Anteriores	\$ 36.114,00	0%	\$ 36.114,00
Vigencia Actual	\$12.037,00	4.91%	\$ 12.628,00
Registro \$ 8.038,00	4.91%		\$ 8.433,00

Parágrafo Primero: Los valores anteriores serán cancelados simultáneamente con el respectivo impuesto al momento de su pago.

Parágrafo segundo: los valores establecidos en el presente artículo se reajustarán para cada vigencia fiscal a partir del 1 de enero de 2007 conforme a la variación porcentual de índice de precios al consumidor, certificada por el DANE para el año inmediatamente anterior" (subrayas y negrillas fuera del texto)

VII. DISPOSICIONES VIOLADAS

NORMAS VIOLADAS:

En razón de la expedición por parte de la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL y LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER de la ordenanza 012 de 2005 y del decreto 0005 de 2006; se han violado las siguientes normas

- CONSTITUCION NACIONAL:

ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

.....

4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales

ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.

(...) 11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.

ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

- **DECRETO 1222 DE 1986**

ARTICULO 62.-Son funciones de las asambleas:

1. Establecer y organizar los impuestos que se necesiten para atender a los gastos de la administración pública, con arreglo al sistema tributario nacional, pero sin gravar artículos que sean materia de impuestos de la Nación, a menos que para hacerlo se les dé facultad expresa por la ley.

ARTÍCULO 71: Es prohibido a las asambleas departamentales:

(...)5. Imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la ley.

- **LEY 962 DE 2005**

ARTÍCULO 16. Cobros No Autorizados. Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto.

VIII. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se presentan los cargos de nulidad en contra del artículo 60 de la ordenanza 012 del 2 de mayo del 2005 respecto a las expresiones servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos y del decreto No 0005 del 3 de enero de 2006 expedido por la GOBERNACIÓN DE SANTANDER, alegando en primer lugar la violación al principio de legalidad del tributo, y en consecuencia, la falta de competencia la Asamblea Departamental de Santander para la creación del cobro por los servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos y subsidiariamente, se alega la existencia legal de prohibición expresa para la generación de cobros por estos servicios.

Con el objeto de sustentar los cargos por violación al principio de legalidad del tributo, y en consecuencia, la falta de competencia, es necesario establecer la naturaleza tributaria de este cobro.

1. Sobre la Naturaleza tributaria de los “derechos por el servicio de sistematización y asistencia al contribuyente”.

Con el objeto de establecer la competencia en la potestad tributaria para establecer el cobro por los derechos del servicio de sistematización, automatización de procesos y procedimientos administrativos en los impuestos de vehículos y registro, es necesario precisar que el Consejo de Estado, en sentencia del 07 de mayo de 2015¹, determinó la naturaleza tributaria de cobro por estos derechos:

“3. Aclaración previa. Naturaleza tributaria de los “derechos por el servicio de sistematización y asistencia al contribuyente”.

(...)3.5. Para la Sala, la exacción impuesta en la norma demandada se asimila a un impuesto, por las razones que pasan a explicarse.

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 07 de mayo de 2015, Exp. 660012331000201100209 01 (20152), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

3.5.1. *El gravamen es una prestación de carácter unilateral y obligatorio.* El tributo es impuesto por el departamento sin darle al contribuyente la posibilidad de escoger si presenta la declaración del impuesto de vehículos por su cuenta, como se lo permite la ley que creó el tributo, o por medio de la liquidación que emite la entidad territorial en desarrollo del servicio de sistematización.

Mientras que en el caso de las tasas, el contribuyente, a partir de su solicitud, se compromete de manera coercitiva con el pago de una suma de dinero en la recuperación del costo que le implica al Estado la prestación de un bien o servicio de interés público o general, este gravamen no deja al arbitrio del contribuyente determinar si accede o no a la prestación del servicio de sistematización y asistencia.

3.5.2. *El gravamen no constituye una contraprestación por la realización de un servicio público* - elemento consustancial de las tasas y contribuciones- puesto que lo que pretende realmente el departamento es cobrar por el cumplimiento de una función administrativa, que se manifiesta en la potestad tributaria de la que es titular la Administración.

Eso es lo que refleja la norma demandada al supeditar el cumplimiento de esas obligaciones, al pago de dichos dineros por parte del contribuyente.

(...)

3.5.2.5. Las anteriores características no se presentan en el gravamen estudiado, en tanto este se cobra por el cumplimiento de una función administrativa y no como contraprestación de un servicio que puede utilizar o no el ciudadano.

Se trata de una imposición de ineludible acatamiento para todos aquellos que encajen dentro de los presupuestos contemplados en la norma – contribuyentes del impuesto de vehículos-.

No se puede considerar que el tributo constituye el pago de una tasa, cuando es impuesto obligatoriamente en todos los casos”

En conclusión, señala la Sala que tratándose de un gravamen que 1) es una prestación de carácter unilateral y obligatorio; 2) su pago no es opcional ni discrecional; 3) al imponer el pago por estos derechos, el departamento cobra por el cumplimiento de una función administrativa; 4) por ende, el gravamen no constituye una contraprestación por la realización de un servicio público; 5) al contrario, se deriva de una función de carácter administrativo. En consecuencia, establece la Sala que el cobro por estos derechos se trata de un impuesto.

2. Violación al principio de legalidad del tributo

Una vez establecida la naturaleza tributaria del cobro de estos “*derechos por el servicio de sistematización y asistencia al contribuyente*” como un impuesto, es evidente que las normas demandadas, mediante las cuales se faculta el cobro de los mismos, violan el principio de legalidad del tributo, al establecer un impuesto sin que preexistiera la ley que ordenara su creación ni sus elementos constitutivos.

Con relación a este principio, ha señalado en su jurisprudencia la Corte Constitucional² el contenido, alcance y características:

“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.

(...)

No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. **Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación,** ésta debe señalar los aspectos

² Sentencia C-891 de 2012, expediente D – 9063, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso.” (subraya y cursiva fuera de texto)

La aplicación del principio de legalidad del tributo establece entonces la obligatoriedad de la creación legal del mismo para que tratándose de gravámenes territoriales, pueda existir la competencia concurrente para el establecimiento de todos los elementos (sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa).

Para el caso concreto, es evidente que el gravamen objeto de la presente demanda de nulidad vulnera este principio en tanto su creación se realiza mediante el artículo 60 de la Ordenanza 012 de 2005, sin existir ninguna Ley que autorice su creación.

3. Falta de competencia material

Como se estableció en los hechos que fundamentan la presente acción, la Ordenanza 012 de 2005 en su artículo 60 otorgó la facultad a la Gobernación de originar nuevos cobros al contribuyente que se materializaron con la expedición del Decreto 005 de 2006, donde es claro que se impuso una base gravable a cargo del contribuyente como sujeto pasivo y a favor de la Gobernación como sujeto activo en el impuesto vehicular.

De la vulneración al principio de legalidad del tributo, deviene la ausencia de competencia material de la Asamblea Departamental de Santander para la creación de un impuesto por los servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos, pues es claro que la creación de impuestos es una facultad del Congreso, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado³ en su múltiple jurisprudencia al respecto:

“Se advierte que en la Constitución de 1886 la facultad impositiva de los municipios era derivada y, por tanto, no era autónoma, pues aquélla estaba supeditada a lo dispuesto en las leyes expedidas por el Congreso. Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 se mantuvieron los principios de legalidad tributaria y de autonomía de las entidades municipales consagrados en la anterior Constitución, al disponer en el artículo 338: La norma constitucional transcrita introduce como modificación que sean la Ley, las ordenanzas o los acuerdos las que determinen los elementos del tributo, en clara concordancia y desarrollo de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1º, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Carta, al conferirles a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria. De acuerdo con lo anterior, para la Sala es claro que el artículo 338 de la Constitución Política señala la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los Departamentos y Municipios en tales aspectos. **No obstante, debe advertirse que la mencionada competencia en materia impositiva de los municipios, para el caso, no es ilimitada, pues no puede excederse al punto de establecer tributos ex novo, pues la facultad creadora está atribuida al Congreso,** pero a partir del establecimiento legal del impuesto, los mencionados entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la Ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquélla no los haya fijado directamente.”

Este mismo criterio se reitera en la citada Sentencia del Consejo de Estado del 07 de mayo de 2015, en la que señala:

“4.2. En relación con la autonomía tributaria de las entidades territoriales, la Sala ha mantenido una línea jurisprudencial construida a partir de la sentencia del 9 de julio de 2009, en la que ha señalado que **la facultad creadora de los tributos está atribuida al Congreso,** y que a partir del establecimiento legal del impuesto, los entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 9 de julio de 2009, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 16544.

ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquella no los hubiere fijado directamente.”

Cabe señalar que al respecto, el mismo Consejo de Estado, al analizar el establecimiento de este mismo cobro de “*derechos por el servicio de sistematización y asistencia al contribuyente*” por la Asamblea Departamental de Risaralda, mediante la artículo 6 de la Ordenanza No. 038 del 30 de Noviembre de 2009, estableció que la Asamblea se extralimitó en sus facultades, atribuyéndose funciones propias del legislador en tanto no existe una ley que hubiera autorizado la creación del gravamen⁴.

En consecuencia, la Asamblea de Santander se arrogó una función que no le corresponde al darle facultades al ejecutivo para la creación de un nuevo impuesto como lo es el de **servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos**. El ente territorial **GOBERNACION DE SANTANDER** al hacer uso de esas facultades dada por la Asamblea departamental a través de la Ordenanza 0005 de 2005 excedió las facultades que le fueron conferidas por la Constitución y la ley.

4. Prohibición expresa a la creación de estos cobros

El ente Territorial al cobrar unos **servicios de sistematización y autorización de procesos y procedimientos administrativos** la gobernación de Santander viola de manera directa, palmaria e indiscutible las normas superiores de rango constitucional como lo es numeral 5 del **artículo 71** de la nuestra constitución Nacional que dice textualmente:

ARTÍCULO 71: Es prohibido a las asambleas departamentales:.....

5. **Imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la ley**

(Subraya y negrilla fuera del texto)

En el mismo sentido, y tal como se señala en la Sentencia ya citada del Consejo de Estado del 12 de Noviembre de 2015, respecto a la creación de este mismo cobro por la Asamblea Departamental de Risaralda, mediante la artículo 6 de la Ordenanza No. 038 del 30 de Noviembre de 2009:

“5.1. Esa clase de cobro fue expresamente prohibida por el artículo 16 de la Ley 962 de 2005⁵. Si bien la Sala ha expuesto en anteriores oportunidades⁶ que el citado artículo 16 solo rige para las entidades de orden nacional, la gratuidad en la expedición de formularios se deduce del artículo 4 de la Ley 962 de 2005 que establece:

ARTÍCULO 40. DIVULGACIÓN Y GRATUIDAD DE FORMULARIOS OFICIALES PARA LA PRESENTACIÓN DE DECLARACIONES Y REALIZACIÓN DE PAGOS. Artículo modificado por el artículo 26 del Decreto 19 de 2012. Cuando sea del caso, los destinatarios a quienes se les aplica el presente Decreto-Ley, deberán habilitar los mecanismos necesarios para poner a disposición gratuita y oportuna de los interesados el formato definido oficialmente para el respectivo período en que deba cumplirse el deber u obligación legal, utilizando para el efecto formas impresas, magnéticas o electrónicas.

⁴ Sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 07 de mayo de 2015, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Exp. 660012331000201100209 01 (20152) y de 12 de noviembre de 2015, C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenas, Exp. 66001-23-31-000-2010-00412-01(19449).

⁵ **ARTÍCULO 16. COBROS NO AUTORIZADOS.** Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto.

⁶ Sentencias del 4 de abril de 2013, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 18834, y del 27 de marzo de 2014, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, expediente No. 19220.

Las entidades públicas y los particulares que ejercen funciones administrativas deberán colocar en medio electrónico, a disposición de los particulares, todos los formularios cuya diligencia se exija por las disposiciones legales. En todo caso, para que un formulario sea exigible al ciudadano, la entidad respectiva deberá publicarlo en el Portal del Estado colombiano. Las autoridades dispondrán de un plazo de tres meses contados a partir de la publicación del presente decreto, para publicar los formularios hoy existentes.

Para todos los efectos legales se entenderá que las copias de formularios que se obtengan de los medios electrónicos tienen el carácter de formularios oficiales.

De esta forma se busca evitar que a los contribuyentes se les impongan trámites complejos y costosos que les impidan ejercer sus obligaciones tributarias.

5.2. Recuérdese que la finalidad del legislador, con la expedición de la Ley 962 de 2005, fue la de facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, tanto del sector nacional como territorial, mediante la supresión de trámites, y **la reducción de los costos a cargo del usuario**⁷.”

PRUEBAS

Para que se decreten y tengan como pruebas en la debida oportunidad procesal, las siguientes:

1. Los documentos que se acompañan al libelo.
2. Las normas citadas, por ser de carácter nacional, no requieren ser probadas ya que el Juzgador se limita a confrontar el acto acusado con el precepto superior que considera quebrantado.

ANEXOS

1. Copia autentica de la Ordenanza 012 de 2005 del 2 de mayo de 2005, expedida por la Asamblea de Santander.
2. Copia autentica del Decreto 05 de 2006 del 3 de enero de 2006, expedido por la Gobernación de Santander.
3. Copia autentica del Decreto 0049 del 4 de marzo de 2002 expedido por la Gobernación de Santander.
4. Copia del formulario 51415595 de impuestos sobre vehículos automotores donde se evidencia el cobro de la sistematización.
5. Original del recaudo de estampillas Recibo No. 2501700493421 donde se evidencia el cobro por sistematización (ordenanza 012).

COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

La competencia de ese Honorable Tribunal, en primera Instancia por la naturaleza del acto demandado que es de orden Nacional y por razón del territorio donde se profirió el mismo.

NOTIFICACIONES

1. A la Asamblea departamental de Santander a la Calle 37 No. 9-38 Bucaramanga.
PBX 6334407 correo electrónico juridica@asambleadesantander.gov.co
2. A la Gobernación de Santander Calle 37 No. 10 – 30 Bucaramanga
Correo electrónico notificaciones@santander.gov.co

⁷ Exposición de motivos de la Ley 962 de 2005. Ponencia para primer debate. Gaceta 678 del 12 de diciembre de 2003.

3. **DEL SUSCRITO:** Recibo notificaciones personales en mi oficina ubicada en la Calle 41 N° 25-57 de la ciudad de Bogotá.
Correo electrónico: psicologadinameza@hotmail.com

Con mí acostumbrado respeto se suscribe,

Cordialmente,

ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ
C.C. N° 77.020.987 de Valledupar (Cesar)