



PROCURADURIAS 165 - 166 JUDICIAL II  
PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Santiago de Cali, 30 de julio de 2020.

Señor

**JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO CALI (Reparto)**

E. S. D.

<b>Asunto:</b>	Demanda
<b>Medio de control:</b>	Popular - Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018
<b>Medida Cautelar:</b>	Ordenar la SUSPENSIÓN del cobro de la retribución económica que se indica como contraprestación de los servicios y a cargo del sujeto pasivo del impuesto y la SUSPENSIÓN de la habilitación realizada al tercero -Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- y el desarrollo por esta empresa de la función administrativa que corresponde a la entidad territorial Departamento del Valle del Cauca.
<b>Accionantes:</b>	MARIA ANDREA TALEB QUINTERO - Procuradora 165 Judicial II Para Asuntos Administrativos FRANKLIN JOHAN MORENO MILLAN - Procurador 166 Judicial II Para Asuntos Administrativos
<b>Accionados:</b>	Departamento del Valle del Cauca, representado legalmente por la señora gobernadora CLARA LUZ ROLDAN, o quien haga sus veces Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- representado legalmente por su señor gerente EDWIN LÓPEZ BOUZAS, o quien haga sus veces

**PERSONAS QUE PRESENTAN LA ACCIÓN**

Los suscritos MARIA ANDREA TALEB QUINTERO y FRANKLIN JOHAN MORENO MILLAN, en calidad de procuradores 165 y 166 Judicial II para Asuntos Administrativos de Cali, respectivamente, de manera respetuosa, presentamos DEMANDA EN MEDIO DE CONTROL ACCION POPULAR, por la vulneración del derecho colectivo a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA, con ocasión de la suscripción y ejecución del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018.

**PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCIÓN**

Departamento del Valle del Cauca, representado legalmente por la señora gobernadora CLARA LUZ ROLDAN, o quien haga sus veces

Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- representado legalmente por su señor gerente EDWIN LÓPEZ BOUZAS, o quien haga sus veces

**DERECHO COLECTIVO VULNERADO**

Sin perjuicio de la vulneración a otros derechos e intereses colectivos, estos agentes consideran que, en el presente caso, existe una vulneración del derecho colectivo a la **MORALIDAD ADMINISTRATIVA**, por dos razones: primero, por delegar, mediante un

*contrato interadministrativo de prestación de servicios para el apoyo a la gestión*, una función administrativa, indelegable, cuál es la de la liquidación de un tributo, la expedición del acto administrativo tributario, denominado recibo, y su entrega al sujeto pasivo, y, segundo, por la decisión de cobrar un *“precio público por soporte tecnológico”*, por dicha labor.

## HECHOS

### 1.- Relativos a la función administrativa.

1.1.- El artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorpora los principios a los cuales están sometidas las autoridades públicas en todas sus actuaciones y procedimientos administrativos.

1.1.1.- En virtud del principio de economía, ***“las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”***. (Negrilla fuera de texto).

1.1.2.- En virtud del principio de celeridad, ***“las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”***. (Negrilla fuera de texto).

1.2.- Del enunciado de ambos principios, se deriva que, la Administración Pública tiene la obligación, axiológica y normativa, de incentivar el uso de las tecnologías de la informática y la comunicación, colocando a disposición de los usuarios las herramientas tecnológicas necesarias para que estos puedan, por un lado, acceder a los derechos previstos en la Constitución y en la ley y, por otro, cumplir con sus obligaciones.

1.3. De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado ***“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...) y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”***.

1.4.- De conformidad con el artículo 3 de la Constitución Política, ***“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo,...”***, es decir, las autoridades están al servicio del pueblo y no a la inversa.

1.5.- De conformidad con el artículo 6 de la Constitución Política, los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

### 2.- Relativos al marco tributario del impuesto de vehículos.

2.1.- De conformidad con el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, existe un impuesto sobre vehículos automotores, el cual sustituyó el impuesto de timbre nacional sobre los mismos. Según el artículo 139 ibídem, la renta del impuesto corresponde, entre otros, a los departamentos. Dice el artículo 140 ídem que, el hecho generador, lo constituye la propiedad o posesión del vehículo gravado. Según el artículo 142 ídem, ***“El sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor de los vehículos gravados”***.

2.2.- De conformidad con el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 340 de la Ley 1819 de 2016, ***“El impuesto sobre vehículos automotores podrá ser liquidado anualmente por el respectivo sujeto activo”***, esto es, para el caso concreto, por el Departamento del Valle del Cauca. Agrega el inciso segundo de la norma que, ***“Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, el Ministerio de Transporte entregará, en medio magnético y de manera gratuita, antes del 31 de diciembre de cada año, toda la información del RUNT a cada Departamento y al Distrito Capital, que permita asegurar la debida liquidación, recaudo y control del impuesto sobre vehículos automotores”***, es decir que, existe una coordinación desde el nivel nacional, para garantizar que las entidades territoriales, sujeto activo del impuesto, pongan a disposición de los particulares la liquidación el impuesto de vehículo.

2.3.- **Para liquidación en línea:** El Departamento del Valle del Cauca, tiene habilitada en su plataforma, una opción para preparar, en línea, la liquidación del impuesto vehicular. En dicha opción se hace la siguiente advertencia:

“Si usted no desea incluir el precio público por soporte tecnológico puede descargar el formulario en blanco [AQUÍ](#) y realizar manualmente la liquidación, sujeto a la fiscalización, y cobro de sanciones por inexactitud. **NOTA** Tenga en cuenta que si ya hizo uso de la plataforma para liquidar el impuesto, el cobro será realizado aunque presente el formulario en blanco diligenciado manualmente”.

**2.5.- Para liquidación física:** Si el sujeto pasivo del impuesto de vehículo automotor se dirige a las instalaciones del Departamento del Valle del Cauca para obtener la liquidación del impuesto, tiene dos opciones: (i) reclama el formulario en blanco y lo diligencia directamente, o (ii) acepta el cobro por el servicio tecnológico para que le sea entregado, debidamente diligenciado, en las propias instalaciones de la Gobernación.

**2.6-** Es decir, si el sujeto pasivo del impuesto de vehículo automotor, quiere hacer la liquidación en línea para el pago del impuesto, debe pagar una tarifa por utilizar el servicio de soporte tecnológico. Si quiere que la entidad Departamento del Valle del Cauca le entregue la liquidación física, en sus propias instalaciones, también debe pagar la tarifa por utilizar el servicio de soporte tecnológico. Si lo hace manualmente, y le queda con errores la liquidación, estará expuesto a sanciones por inexactitud, de conformidad con las normas tributarias.

**2.7.-** Conforme a lo anterior, si el sujeto pasivo del impuesto de vehículo automotor, quiere cumplir con su obligación, pero no pagar la tarifa por el uso del servicio de soporte tecnológico, tiene que liquidar directamente el impuesto de vehículo y proceder a su pago a través de una entidad financiera.

**2.8.-** En el presente caso, el numeral 7 del artículo 154 de la Ordenanza 397 del 18 de diciembre de 2014, “*Por el cual se establece el estatuto tributario y de rentas del departamento del Valle del Cauca*”, preveía que el Departamento podría cobrar una tasa por los servicios, trámites y derechos así:

“*Artículo 154.- Tarifas. Las tasas por los servicios, trámites o derechos tendrán las siguientes tarifas aplicables para la vigencia 2015:*

IT	BIENES Y SERVICIOS GRAVADOS CON TASAS	TARIFA 2015
7	Derechos de sistematización de la información del Impuesto Sobre Vehículos Automotores	\$13.100

**2.9.-** Dicha norma fue demandada ante el Tribunal Administrativo de Valle<sup>1</sup>, órgano que, acogiendo los argumentos del Ministerio Público<sup>2</sup>, en decisión de primera instancia, declaró la nulidad y consideró que:

Primero, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, no es jurídicamente posible el cobro de formularios oficiales para la presentación de declaraciones y realización de pagos.

Segundo, el cobro pretendido es un verdadero impuesto, no siendo competente la Asamblea Departamental del Valle del Cauca para prever un impuesto, ya que eso es competencia del Congreso de la República.

Tercero, no es posible su cobro, a título de tasa, porque estamos ante una función administrativa y no ante un servicio público.

**3.- Relativos al contrato interadministrativo 5708 de 2019, suscrito entre el Departamento del Valle del Cauca y la Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS-.**

**3.1.-** Entre el Departamento del Valle del Cauca – Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria - y la Empresa de Recursos Tecnológicos ERT ESP, se suscribió el CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2- 5708 del 14 de diciembre de 2018, del cual merece resaltar lo siguiente:

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Valle del Cauca. Sentencia del siete (7) de noviembre de 2019. Radicación: 2016-01053-00. Magistrado Ponente: OMAR EDGAR BORJA SOTO.

<sup>2</sup> Franklin Moreno Millán. Procurador 166 Judicial II para Asuntos Administrativos.

### 3.1.1. Objeto: Cláusula primera.

Contratar un portafolio de servicios de tecnologías de la información integrado con herramientas tecnológicas de última generación para realizar procesos de captura y transformación de datos en ambientes de altos volúmenes de información para asegurar la oportuna gestión del recaudo, control y fiscalización del impuesto sobre vehículos automotores y que impacte de manera positiva las relaciones de asistencia y comunicación con los contribuyentes. Los documentos del proceso forman parte integral del contrato y definen igualmente las actividades, alcance y obligaciones del mismo.

### 3.1.2. Cláusula décima segunda. Plazo.

El plazo para la ejecución del contrato será de cinco (5) años contados a partir de la firma del acta de inicio. El acta de inicio de suscribirá una vez se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y ejecución que le sean aplicables a este contrato.

Esta cláusula fue modificada mediante Otrosí No. 1.120.40-59.9- 5708-1 de 3 de diciembre de 2019, relativa al plazo del contrato y se estableció que tendría un plazo de siete (7) años contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

### 3.1.3. Cláusula décima tercera. Valor.

El valor fiscal del contrato, fue establecido mediante la cláusula décima tercera, en los siguientes términos:

*“El valor fiscal del contrato será de cuantía indeterminada pero determinable de acuerdo con el número de trámites demandados (liquidación y pago del impuesto) por el CONTRIBUYENTE y efectivamente prestados por EL CONTRATISTA en cumplimiento de la obligación tributaria, que corresponde a \$12.500.00 por cada trámite efectivamente pagado por el contribuyente. En consecuencia, EL CONTRATISTA debe tener en cuenta todos los impuestos, tasas, contribuciones, factor multiplicador (cuando aplique), descuentos, costos y gastos directos e indirectos establecidos por las diferentes autoridades nacionales, departamentales y municipales, que puedan afectar el contrato y las actividades que de él se deriven, y que se causen o llegaren a causarse por la celebración, ejecución y liquidación del contrato”.*

Esta cláusula fue modificada mediante Otrosí No. 1.120.40-59.9- 5708-1 de 3 de diciembre de 2019, relativa al valor fiscal del contrato, y se dijo lo siguiente:

*“El valor fiscal del contrato será de cuantía indeterminada pero determinable de acuerdo con el número de trámites demandados (liquidación y pago del impuesto) por EL CONTRIBUYENTE y efectivamente prestados por EL CONTRATISTA. EL CONTRATANTE no requiere realizar erogaciones presupuestales con cargo al presente Contrato, salvo las inherentes al cumplimiento de sus obligaciones. En todo caso los recursos por dichos conceptos no afectan el presupuesto del CONTRATANTE”.*

### 3.1.3. Cláusula décima cuarta. Forma de pago.

En la cláusula décima cuarta del contrato, se estableció la forma de pago en los siguientes términos:

*“EL CONTRATISTA a su cuenta y riesgo recibirá una retribución económica por el costo de los servicios a prestar, la que determina EL CONTRATANTE, resultante del estudio financiero de costos que hace parte integral del contrato, como producto del número de trámites demandados por EL CONTRIBUYENTE y que efectivamente hayan sido prestados por EL CONTRATISTA en cumplimiento de la obligación tributaria. 1. Esta retribución económica no va ligada al valor del impuesto (recaudo) sino a la cuantía que cancelan los contribuyentes del impuesto sobre vehículos automotores originada en el uso de las soluciones tecnológicas integradas a la gestión tributaria por cada uno de los trámites de pago que efectivamente realice el contribuyente a voluntad propia, que se corresponde a \$12.500.00 por cada uno, valor resultante del estudio de costos y servicios realizados para determinar y que hace parte integral del contrato (estudio financiero)”. (Negrilla fuera de texto).*

Esta cláusula fue modificada mediante la cláusula octava del Otrosí No. 1.120.40-59.2-5708-1 de 3 de diciembre de 2019, relativa a la forma de pago, y se dijo lo siguiente:

*“EL CONTRATISTA recibirá una retribución económica como contraprestación de los servicios a prestar producto del número de trámites demandados y efectivamente pagados por el contribuyente en cumplimiento de su obligación tributaria y que efectivamente hayan sido prestados por EL CONTRATISTA. Esta retribución económica no va ligada al valor que cancelan los contribuyente por concepto del impuesto sobre vehículos automotores recaudado, sino a la cuantía originada en el uso de las soluciones tecnológicas integradas a la gestión tributaria por cada uno de los trámites efectivamente pagados, que corresponde a \$13.700.00 incluido IVA por cada uno, valor resultante del estudio de costos y servicios realizado para determinar el valor y que hace parte integral del contrato (Anexo financiero). PARÁGRAFO I: Este valor (**\$13.700.00 incluido IVA**) será reajustado automáticamente a partir del primero de enero de cada año, iniciando en el año 2021, conforme al Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior obteniendo un cobro redondeando al múltiplo de 50 más cercano. De igual manera, ante un incremento del IVA esta tarifa será ajustada al incremento porcentual del impuesto al valor agregado”.* (Negrilla fuera de texto).

Esta cláusula fue modificada mediante la Cláusula Primera del Otrosí No. 1.120.40-59.2-5708-2 de 14 de diciembre de 2019, relativa a la forma de pago, y se dijo lo siguiente:

*“Este valor (**\$13.700.0 incluido IVA**) será reajustado automáticamente a partir del 1 de enero de cada año, iniciando en el año 2020,…”.* (Negrilla fuera de texto).

En resumen, para lo que nos interesa, este contrato, fue objeto de tres modificaciones, así: (i) otrosí No. 01 del tres (3) de diciembre de 2019, (ii) otrosí No. 02 del 14 de diciembre de 2019 y (iii) otrosí No. 03 del trece (13) de febrero de 2020. Con estas modificaciones, las cláusulas de plazo, valor y forma de pago quedaron así:

**Plazo. otrosí No. 01 del tres (3) de diciembre de 2019.**

El plazo para la ejecución del contrato será de siete (07) años contados a partir de la firma del Acta de Inicio. El Acta de Inicio se suscribirá una vez se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y ejecución que le sean aplicables a este contrato.

**Valor. otrosí No. 01 del tres (3) de diciembre de 2019.**

El valor fiscal del contrato será de cuantía indeterminada pero determinable de acuerdo con el número de trámites demandados (liquidación y pago del impuesto) por EL CONTRIBUYENTE y efectivamente prestados por EL CONTRATISTA. EL CONTRATANTE no requiere realizar erogaciones presupuestales con cargo al presente Contrato, salvo las inherentes al cumplimiento de sus obligaciones. En todo caso los recursos por dichos conceptos no afectan el presupuesto del CONTRATANTE.

**Forma de pago. otrosí No. 02 del tres (3) de diciembre de 2019.**

Este valor (\$13.700.0 incluido IVA ) será reajustado automáticamente a partir del 1 de enero de cada año, iniciando en el año 2020, (...).

**4.2.-** La entidad XXX y la entidad xxxx (aquí se colocaría la respuesta o el silencio).

## PRETENSIONES

En virtud de lo señalado, estos agentes, de manera respetuosa SOLICITAN que, para evitar la continua vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa, se hagan las siguientes o similares declaraciones:

**1.-** RECONOCER que, la actividad de liquidar tributos y expedir los correspondientes recibos para su pago es, de conformidad con las normas aplicables a la materia y la sistemática jurisprudencia del Consejo de Estado, una típica función administrativa que (I) no puede ser trasladar a un tercero y (II) por la cual no se puede cobrar tarifa alguna.

**2.-** DECLARAR que, la Cláusula Décima Cuarta del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018, modificada por la Cláusula Octava del Otrosí No. 1.120.40-59.2- 5708-1 de 3 de diciembre de 2019, modificada a su vez por la Cláusula Primera del Otrosí No. 1.120.40-59.2- 5708-2 de 14 de diciembre de 2019, en tanto habilita a que un tercero -Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- desarrolle, de manera directa, una función administrativa que corresponde a la entidad

territorial Departamento del Valle del Cauca, es contraria al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

3.- DECLARAR que, la Cláusula Décima Cuarta del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018, modificada por la Cláusula Octava del Otrosí No. 1.120.40-59.2- 5708-1 de 3 de diciembre de 2019, modificada a su vez por la Cláusula Primera del Otrosí No. 1.120.40-59.2- 5708-2 de 14 de diciembre de 2019, en tanto incluye una *retribución económica como contraprestación de los servicios* a cargo del sujeto pasivo del impuesto, es decir, el cobro por la prestación de una función administrativa, es contraria al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

4.- En consecuencia, SE ORDENE a las entidades accionadas CESAR EN LA VULNERACIÓN al DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA que se lesiona en la ejecución del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018, particularmente con el contenido de la Cláusula Décima Cuarta del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018, modificada por la Cláusula Octava del Otrosí No. 1.120.40-59.2- 5708-1 de 3 de diciembre de 2019, modificada a su vez por la Cláusula Primera del Otrosí No. 1.120.40-59.2- 5708-2 de 14 de diciembre de 2019, en tanto habilita a que un tercero -Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- desarrolle, de manera directa, una función administrativa que corresponde a la entidad territorial Departamento del Valle del Cauca y habilita el cobro de una *retribución económica como contraprestación de los servicios* a cargo del sujeto pasivo del impuesto, para lo cual deberá ORDENAR EN CONCRETO a las entidades accionadas:

4.1. SUSPENDER el cobro de la retribución económica que se indica como contraprestación de los servicios y a cargo del sujeto pasivo del impuesto.

4.2. SUSPENDER la habilitación realizada al tercero -Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- y el desarrollo por esta empresa de la función administrativa que corresponde a la entidad territorial Departamento del Valle del Cauca.

5.- Las demás que, en virtud de los principios de impulso oficioso, *iura novit curia* y prevalencia del derecho sustancial, encuentre pertinentes el señor juez.

### DERECHO COLECTIVO AMENAZADO O VULNERADO

Sin perjuicio de la amenaza o vulneración a otros derechos e intereses colectivos, este agente considera que, en el presente caso, existe una vulneración del derecho colectivo a la **MORALIDAD ADMINISTRATIVA**, por dos razones: primero, por delegar, mediante un *contrato interadministrativo de prestación de servicios para el apoyo a la gestión*, una función administrativa, indelegable, cuál es la de la liquidación de un tributo, la expedición del acto administrativo tributario, denominado recibo, y su entrega al sujeto pasivo, y, segundo, por la decisión de cobrar un *“precio público por soporte tecnológico”*, por dicha labor.

### EL CONCEPTO DE MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

El derecho colectivo a la moralidad administrativa, aparece en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991, cuando dice que, la ley regulará las acciones para la defensa de derechos colectivos a la moralidad administrativa, aspecto reiterado en el Literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, en el cual se dice que: *“Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) b) La moralidad administrativa;”*.

Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup>, precisamente una sentencia de revisión eventual con fines de unificación, se dice que (I) la moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, (II) se afecta cuando el actuar administrativo está guiado *“por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas”*, de donde se desprende que, el bien jurídico tutelado es *“la lealtad del funcionario con los fines de la*

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP). Actor: FERNANDO TORRES Y OTRO

*función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones”.*

Respecto de los elementos que la configuran, señaló que existen dos elementos, uno objeto y uno subjetivo. El elemento objetivo, hace referencia al quebrantamiento del ordenamiento jurídico, el cual puede suceder por una de dos manifestaciones: (i) por su conexidad con el principio de legalidad y (ii) por la violación de principios generales del derecho. Frente al elemento subjetivo, se dijo que, se debe realizar un juicio de la actuación administrativa, para verificar si se incurrió *“en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública”*, esto es, que hubo un alejamiento del interés general, para favorecer sus propios intereses o los de un tercero.

También se precisa resaltar la importancia de la protección al derecho colectivo a la moralidad administrativa, que no es de suyo una simple revisión de la violación del marco legal, ello bajo el entendido que *“...Por un lado, la moralidad no es sinónimo de legalidad porque la protección clásica de la legalidad cuenta con los mecanismos judiciales contencioso administrativos suficientes y, en consecuencia, no se justificaría la acción popular para su protección<sup>4</sup>. Por ello, el Consejo de Estado, si bien reconoce que la moralidad no sólo comprende la vulneración de normas legales, sino a su vez conductas inmorales –esto es, aquellas que afectan al interés general o principios como la transparencia y adecuada inversión de recursos públicos-, aclara que lo determinante de su protección es que el interés vulnerado sea colectivo, identificado como interés general. En consecuencia, “la distinción entre legalidad y derecho colectivo a la moralidad se encuentra en la categoría de daño colectivo, y no si existe otro medio judicial de protección, por lo que de ser vulnerada la moralidad por desconocimiento de un precepto legal lo fundamental será la categoría del daño”<sup>5</sup>. A este respecto, el alto tribunal ha manifestado lo siguiente: 1) Que la moralidad administrativa comprende no sólo conductas generalmente aceptadas como inmorales, sino ilegales y hasta penalmente sancionadas; 2) Que la labor del juez de la acción popular consiste en determinar si cierta conducta de la administración obedece al interés supremo que envuelve el ejercicio de la función pública en cualquier orden, es decir, el interés general; 3) Que esa transparencia implica el manejo adecuado de los bienes y recursos públicos en beneficio de todos, no traicionando la confianza depositada en los actores públicos; 4) Que no hay vulneración del mencionado derecho colectivo cuando el desconocimiento de la norma pone en evidencia que no se trata de intereses colectivos o generales, sino suma de algunos o muchos intereses individuales<sup>6</sup>....”<sup>7</sup>*

Esta posición fue reiterada por el Consejo de Estado<sup>8</sup>, mediante de acción popular iniciada por la Procuraduría General de la Nación, donde se accedió a las pretensiones, con ocasión de la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa causado por la celebración y ejecución de un acto administrativo y un convenio de aporte y que se tendrá como criterio jurisprudencial orientador.

## **RAZONES JURÍDICAS QUE SUSTENTAN LA VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA**

### **Antecedentes. Estatuto Tributario del Valle del Cauca.**

<sup>4</sup> GONZÁLEZ REY, S. “La Acción popular: mecanismo judicial para la protección de la moralidad administrativa en el derecho colombiano”, en FERNANDEZ RUÍZ, J. (Coord.), Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, 1º ed., Universidad Nacional autónoma de México-Instituto de Investigaciones jurídicas, México 2005, pp. 443-465, en concreto p. 452.

<sup>5</sup> VILLAMIZAR SCHILLER. Op. Cit. 192 p.

<sup>6</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta, Sentencia del 9 de febrero de 2001, C.P. Delio Gómez Leyva, Expediente AP-054. [En línea] [www.notinet.com.co/pedidos/AP054.doc](http://www.notinet.com.co/pedidos/AP054.doc)

<sup>7</sup> María Andrea Taleb Quintero UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE, ESCUELA DE POSGRADO, MAESTRÍA EN FILOSOFÍA DEL DERECHO CONTEMPORÁNEO, SANTIAGO DE CALI- 2016

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION A. Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 20001-23-31-000-2010-00478-01(AP). Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - PROCURADURÍA DOCE JUDICIAL II ADMINISTRATIVA. Demandado: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR Y OTROS

De conformidad con el numeral 7 del artículo 154 de la Ordenanza 397 del 18 de diciembre de 2014, “Por el cual se establece el estatuto tributario y de rentas del departamento del Valle del Cauca”, el Departamento podría cobrar una tasa por los servicios, trámites y derechos así:

*“Artículo 154.- Tarifas. Las tasas por los servicios, trámites o derechos tendrán las siguientes tarifas aplicables para la vigencia 2015:*

IT	BIENES Y SERVICIOS GRAVADOS CON TASAS	TARIFA 2015
7	<i>Derechos de sistematización de la información del Impuesto Sobre Vehículos Automotores</i>	\$13.100

Dicha norma fue demandada ante el Tribunal Administrativo de Valle<sup>9</sup>, órgano que, acogiendo los argumentos del Ministerio Público<sup>10</sup>, en decisión de primera instancia, declaró la nulidad y consideró que:

Primero, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, no es jurídicamente posible el cobro de formularios oficiales para la presentación de declaraciones y realización de pagos.

Segundo, el cobro pretendido es un verdadero impuesto, no siendo competente la Asamblea Departamental del Valle del Cauca para prever un impuesto, ya que eso es competencia del Congreso de la República.

Tercero, no es posible su cobro, a título de tasa, porque estamos ante una función administrativa y no ante un servicio público.

#### **Naturaleza del contrato interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018.**

Señala el Departamento del Valle del Cauca, en los estudios previos y en el contrato mismo, que se trata de un *contrato interadministrativo*, que esa es su naturaleza. Sin embargo, contrario a esto, deben señalar estos agentes que, la denominación *contrato interadministrativo*, hace referencia más a una modalidad de selección, como de contratación directa, que a una tipología contractual. Si se insiste en que se trata de una tipología contractual, lo será desde el punto de vista orgánico, y no desde el punto de vista del objeto. En este sentido, habrá *contrato interadministrativo* de obra, de prestación de servicios, etc<sup>11</sup>.

En consecuencia, no es técnico hablar de “*contrato interadministrativo*” a secas. Es necesario señalar que se trata de un “*contrato interadministrativo*” pero a continuación precisar el objeto del mismo, es decir, de la actividad contratada.

En este sentido, según el artículo 32 de la Ley 80 de 1993,

*“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación”.*

Precisamente, cuanto el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1083 de 2012, frente a los *Convenios o contratos interadministrativos*, señala que, “*La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto*”, lo hace en el sentido de que se trata de dos entidades estatales,

<sup>9</sup> Tribunal Administrativo de Valle del Cauca. Sentencia del siete (7) de noviembre de 2019. Radicación: 2016-01053-00.

<sup>10</sup> Franklin Moreno Millán. Procurador 166 Judicial II para Asuntos Administrativos.

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092). Actor: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Referencia: Régimen contractual de las universidades estatales. Efectos de la Ley 1474 de 2011.



Lo anterior quiere decir que, la tipología contractual, es aquella que nos dice cuál es el objeto del contrato, por ejemplo, obra, arrendamiento, prestación de servicios, etcétera, mientras que la modalidad de contratación es aquella que nos señala el procedimiento para la celebración del contrato, por ejemplo, licitación, concurso, directa *-dentro de esta, por contrato interadministrativo-*, selección abreviada, etcétera.

En el presente caso, por las actividades, se trata de un *contrato interadministrativo de prestación de servicios de apoyo a la gestión tributaria*, y así habrá de ser tenido en cuenta en lo sucesivo.

En el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se explica el alcance del contrato de prestación de servicios, en los siguientes términos:

*“3o. Contrato de Prestación de Servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.*

Como señala Pino Ricci<sup>12</sup>, es importante distinguir entre el contrato de prestación de servicios profesionales, y el contrato de prestación de servicios no profesionales, en virtud a que, si bien el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 no hizo tal distinción, la misma se deriva del literal h) de la Ley 1150 de 2007, la cual expresamente habilita la contratación directa *“Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales”.*

Lo mismo se dice en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, en el cual se restringe la posibilidad de contrato de prestación de servicios a *“la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate”.*

Así también lo señaló el Consejo de Estado<sup>13</sup>, en sentencia de unificación

*“100.- En este sentido, y efectuando un análisis exclusivamente sobre los fundamentos legales expuestos, serán entonces contratos de “prestación de servicios profesionales” todos aquellos cuyo objeto esté determinado materialmente por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, al igual que a desarrollar estas mismas actividades en aras de proporcionar, aportar, apuntalar, reforzar la gestión administrativa o su funcionamiento con conocimientos especializados, siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas catalogadas de acuerdo con el ordenamiento jurídico como profesionales. En suma, lo característico es el despliegue de actividades que demandan la aprehensión de competencias y habilidades propias de la formación profesional o especializada de la persona natural o jurídica, de manera que se trata de un saber intelectual cualificado.”*

En consecuencia, si se trata de una profesión liberal, conforme a la norma precitada, se admite la contratación directa. En el caso del contrato de prestación de servicios cuando no se trata de una profesión liberal, o no se requiera de una profesión para dicha labor, se está ante un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, en el cual también se admite la contratación directa.

<sup>12</sup> PINO RICCI, Jorge. *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2005. Pág. 445.

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719). Actor: JUAN CARLOS CASTAÑO POSADA. Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS. Referencia: ACCION DE NULIDAD SIMPLE (SENTENCIA).

Este contrato, fue objeto de tres modificaciones, así: (i) otrosí No. 01 del tres (3) de diciembre de 2019, (ii) otrosí No. 02 del 14 de diciembre de 2019 y (iii) otrosí No. 03 del trece (13) de febrero de 2020. Con estas modificaciones, las cláusulas de plazo, valor y forma de pago quedaron así:

**Plazo. otrosí No. 01 del tres (3) de diciembre de 2019.**

El plazo para la ejecución del contrato será de siete (07) años contados a partir de la firma del Acta de Inicio. El Acta de Inicio se suscribirá una vez se cumplan los requisitos de perfeccionamiento y ejecución que le sean aplicables a este contrato.

**Valor. otrosí No. 01 del tres (3) de diciembre de 2019.**

El valor fiscal del contrato será de cuantía indeterminada pero determinable de acuerdo con el número de trámites demandados (liquidación y pago del impuesto) por EL CONTRIBUYENTE y efectivamente prestados por EL CONTRATISTA. EL CONTRATANTE no requiere realizar erogaciones presupuestales con cargo al presente Contrato, salvo las inherentes al cumplimiento de sus obligaciones. En todo caso los recursos por dichos conceptos no afectan el presupuesto del CONTRATANTE.

**3.3.3. Forma de pago. otrosí No. 02 del tres (3) de diciembre de 2019.**

Este valor (\$13.700.o incluido IVA ) será reajustado automáticamente a partir del 1 de enero de cada año, iniciando en el año 2020, (...).

**Naturaleza de la actividad de liquidar un recibo para el pago de un impuesto.**

Un primer elemento de juicio a tener en cuenta, es el de la naturaleza de la actividad de liquidación de recibos para el pago de impuestos. Esto, por cuanto una de las argumentaciones de la entidad Gobernación del Valle del Cauca para justificar el cobro de un precio por soporte tecnológico, es de que se trata de un servicio público, prestado por un tercero.

Al respecto, hay que señalar que, para el Consejo de Estado, en diversos precedentes, unos sobre la liquidación del impuesto de vehículos, y otros sobre otro tipo de impuestos, el acto de liquidación del recibo, es una típica función administrativa, que culmina con un acto administrativo.

En un primer pronunciamiento, señaló que, las obligaciones fiscales, se liquidan en virtud de una función administrativa y que la liquidación, en sí misma, es un acto administrativo fiscal. Señaló así que:

*“Ahora bien, la individualización de las obligaciones fiscales se hace a través de procedimientos que varían de acuerdo con la estructura de cada tributo, y el sistema de liquidación que ésta imponga, llámese, autoliquidación o liquidación directa por parte de la Administración de Impuestos.*

(...).

*Es así, porque los mencionados documentos liquidatorios (factura y estado de cuenta), independientemente del formato especial que tienen, **cumplen las condiciones esenciales para ser verdaderos actos administrativos**, diferentes de los demás actos jurídicos estatales, son ellas: i) declaración de voluntad unilateral (la de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tausa, como administrador de impuestos en el orden local), ii) **expedida en ejercicio de la función administrativa** (la que proviene de la autonomía municipal para la administración y recaudo de las rentas locales), y, iii) productora de efectos jurídicos directos o definitivos sobre un asunto determinado”<sup>14</sup>.* (Negrilla fuera de texto).

Luego, en un pronunciamiento de similar naturaleza, señala que, la liquidación de un impuesto es una función administrativa, que origina un acto administrativo. Señaló así que:

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Bogotá D. C, cuatro (4) de noviembre del dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-27-000-2003-00049-03(17211). Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. Demandado: MUNICIPIO DE TAUSA – CUNDINAMARCA. FALLO

*“Para la sala, la tarea de liquidar mes a mes en las facturas de energía el impuesto de alumbrado público es un claro ejemplo de una función de carácter administrativo consistente en precisar, caso por caso, de acuerdo con la base gravable, el monto de la obligación que corresponde a cada uno de los sujetos pasivos del tributo. (...).*

*La jurisprudencia de esta Corporación en varias oportunidades ha reiterado que la liquidación de un impuesto constituye una verdadera manifestación unilateral de la voluntad de la administración que afecta situaciones jurídicas concretas”<sup>15</sup>.* (Negrilla fuera de texto).

Finalmente, en una decisión de nulidad simple, específicamente en control de legalidad abstracta, cuya *ratio decidendi* tiene el carácter de fuente obligatoria del derecho<sup>16</sup>, y este fallo es tenido como fundamento de la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle, sobre el cobro de una tasa por la liquidación del impuesto de vehículo, dijo el Consejo de Estado<sup>17</sup> que:

Primero, el cobro de las entidades estatales por “*derechos por el servicio de sistematización y asistencia al contribuyente*”, cuando su pago es obligatorio, constituye un impuesto. Sin embargo, precisó el Consejo de Estado que, para que dicho cobro se considere un impuesto, se debe estar ante “...*una imposición de ineludible acatamiento para todos aquellos que encajen dentro de los presupuestos contemplados en la norma – contribuyentes del impuesto de vehículos-*”.

Segundo, señaló también el Consejo de Estado en la sentencia citada que, estamos frente a una tasa, cuando los cobros “*corresponden a erogaciones impuestas a los contribuyentes por la prestación de un servicio público específico por parte del Estado y cuyo cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representa, directa o indirectamente, prestar ese servicio – principio de equivalencia-*”. (Negrilla fuera de texto).

Tercero, en estos casos, agrega, “*en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado adquirir el bien o servicio que preste el Estado, pero una vez accede a estos el tributo se hace exigible*”.

Cuarto, en el caso del pago de impuestos de vehículos automotores, señaló el Consejo de Estado, el cobro de “*derechos por el servicio de sistematización y asistencia al contribuyente*” que, en el caso concreto, sería “*el precio público por soporte tecnológico*”, **no puede ser calificado como una tasa**. La razón: “*no puede reputarse tasa como una especie de los tributos. Estas se caracterizan por constituir una contraprestación, a cargo de los usuarios de un servicio público que presta el Estado, esto es, por su bilateralidad, por oposición a la unilateralidad que identifica a los impuestos*” (Negrilla fuera de texto).

Es decir, como “*el precio público por soporte tecnológico*” que se cobra por la liquidación en línea, obedece al pago del impuesto de vehículo automotor, pierde el carácter de bilateral que se predica de la tasa. Inclusive, en el caso que se trae a colación, el Consejo de Estado declaró la nulidad de dicho cobro y agregó que, la liquidación del impuesto de vehículo automotor, es una típica función administrativa y que, “**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**”. (Negrilla fuera de texto).

Quinto, en todo caso, aunque se pretenda argumentar que se trata de una tasa y no un impuesto, aunque ya se dijo que esto es función administrativa y no servicio público, lo que hace improcedente calificarlo como una tasa, y de que el ciudadano es libre de tomar o no

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION C. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 23001-23-31-000-2003-00650-02(AG). Actor: VICENTE SANCHEZ MEJIA Y OTROS. Demandado: EMPRESA COMERCIAL ELEC. S.A Y OTROS

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001. Corte Constitucional. Sentencia C-816 de 2011. MORENO MILLAN, Franklin. *La jurisprudencia constitucional como fuente del derecho*. Bogotá. Leyer. 2002. Pág. 52.

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D.C. doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015). Radicación: 660012331000201000412 01. No. Interno: 19449. Asunto: Acción de nulidad. Demandante: WILLIAM GARCÍA RAMÍREZ. Demandado: DEPARTAMENTO DE RISARALDA. Derechos por el servicio de sistematización y asistencia del contribuyente.

el servicio, lo cual no se aplica porque de fondo lo que está es el cumplimiento de una obligación tributaria, también señaló el Consejo de Estado que, conforme lo dijo la Corte Constitucional, en la sentencia C-167 de 2014, la tasa se identifica, entre otras, por la siguiente característica: “i) *la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal*”.

Sexto, según el Consejo de Estado, esto quiere decir que,

*“Si bien la creación de este tributo es de reserva de ley, el artículo 338 de la Constitución Política establece que 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”.* (Negrilla fuera de texto).

Es decir que, para el Consejo de Estado, la liquidación del recibo de impuesto vehicular, es una típica función administrativa, que culmina con un acto administrativo, por la cual no se puede cobrar ninguna retribución, ni a título de impuesto, que sería de competencia del Congreso de las República, ni a título de tasa, ya que no hay un servicio público de por medio.

En el presente caso, el Departamento del Valle del Cauca, rehúsa a cumplir su función legal, su deber funcional de liquidar el recibo de impuesto vehicular, en los términos del artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 340 de la Ley 1819 de 2016, cuando señala que, “*El impuesto sobre vehículos automotores podrá ser liquidado anualmente por el respectivo sujeto activo*”, lo cual es una típica función administrativa según la sistemática jurisprudencia del Consejo de Estado que se acaba de señalar, que culmina con un acto administrativo, y además se la cede a un tercero para que éste, en las propias instalaciones de la entidad, tanto la física como la electrónica, cobre por dicha labor.

#### **La contratación para el ejercicio de funciones administrativas.**

Recurre la Gobernación del Valle del Cauca a la estrategia de suscribir un contrato interadministrativo con una entidad del Estado, para que sea ésta la que adelante la función administrativa de liquidar el impuesto vehicular, y la autoriza para que, a cambio de esta función, cobre un precio por el soporte tecnológico.

De conformidad con el Contrato Interadministrativo No. 5708 del 14 de diciembre de 2018, CLAÚSULA DECIMA CUARTA FORMA DE PAGO – RETRIBUCIÓN, el contratista tendría derecho a una retribución de \$12.500 pesos, por cada uno de los trámites que realice el contribuyente a voluntad propia. De conformidad con la CLAÚSULA OCTAVA del Otrosí No. 01 del 3 de diciembre de 2019, el precio sería de \$13.700 IVA incluido, el cual sería reajustado automáticamente a partir del 1 de enero de cada año, iniciando en el año 2021. De conformidad con el Otrosí No. 02 del 14 de diciembre de 2019, el costo es de \$13.700 IVA incluido, el cual sería reajustado automáticamente a partir del 1 de enero de cada año, iniciando en el año 2020. En el año 2020, este costo asciende a la suma de \$14.100.

Como ya se dejó ampliamente demostrado, la actividad de liquidar un recibo para el pago de un impuesto (i) es una función administrativa que (ii) culmina con un acto administrativo. Ahora veamos si era posible la contratación para desarrollar dicha labor.

Según los artículos 6 y 122 de la Constitución Política, contentivos del principio de legalidad de la función pública, (i) no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento y (ii) los servidores públicos, son responsables por infringir la Constitución y la ley, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Para el desarrollo de las funciones administrativas, y esto es propio de un Estado con descentralización<sup>18</sup>, se prevé la posibilidad de que las entidades estatales se apoyen en particulares o en otras entidades para el desempeño de una función administrativa. Sin embargo, ello está sometido a las siguientes reglas:

Primero, si se acude a un particular, se debe cumplir con las exigencias previstas en la Constitución Política, para que un particular pueda desempeñar una función administrativa.

<sup>18</sup> Artículos 1 y 209. Constitución Política de 1991.

Según la Corte Constitucional, sentencia C-482 de 2002, reiterada en la sentencia C-085 de 2014, se debe contar con expresa autorización, constitucional o legal.

Segundo, si se acude a otra entidad del Estado, en virtud del principio de legalidad de la función pública, se podrá hacer uso de la delegación, cuando ello fuere procedente, o de la contratación, siempre y cuando, en este caso, el vínculo sea para prestar apoyo, no para sustituir a la entidad y, en todo caso, la entidad pública contratista, queda sujeta al régimen legal previsto para la función.

Esto último nos lleva a decir que, si la actividad contratada, es una típica función administrativa, por la cual no se puede cobrar, cuando se contrate para su apoyo, no para su íntegra realización, no se podrá cobrar tarifa alguna ya que, como se viene señalando, y eso fue lo que dijo el Consejo de Estado<sup>19</sup>, la Administración Pública no puede cobrar por el ejercicio de funciones administrativas.

Si no puede cobrar la entidad pública titular de la competencia, por la actividad que entraña función administrativa, tampoco lo puede hacer la entidad pública contratada para prestar apoyo.

Al respecto, dijo la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>20</sup> que:

*“b) Los contratos estatales de prestación de servicios no pueden incorporar el ejercicio de funciones administrativas.*

*El artículo 32.3. de la Ley 80 de 1993, señala que el contrato de prestación de servicios se celebra para el desarrollo de actividades que se encuentren relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Esta expresión parece indicar que se puede adelantar cualquier tarea sin restricción, encomendada o relacionada con el obrar administrativo.*

*Bajo una interpretación literal de esta premisa, sería viable incorporar actividades propias de las plantas de personal, incluso aquellas que implican el ejercicio de prerrogativas de poder, en virtud a que la creación de estos empleos públicos se encaminan también a asegurar el cumplimiento de objetivos institucionales.*

*Sin embargo, tanto la Corte Constitucional como la Sección Tercera y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado han sido claras en señalar que **los contratos de prestación de servicios no pueden incorporar el ejercicio de funciones administrativas y de prerrogativas o potestades propias de la entidad estatal.***

*Es precisamente este carácter restringido, excepcional y alternativo el que conduce a la Sala a afirmar que el contratista de prestación de servicios (sea persona natural o jurídica) no adelanta funciones de carácter administrativo, pues las prestaciones por éste desplegadas no se traducen en el ejercicio mismo de las competencias administrativas atribuidas a la entidad por el ordenamiento jurídico sino en una colaboración o apoyo en su cumplimiento”. (Negrilla fuera de texto).*

En el mismo sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado, no se puede delegar, mediante contrato de prestación de servicios, la realización de funciones administrativas.

*“Por consiguiente, el contrato de prestación de servicios no es el instrumento idóneo para atribuir al particular el ejercicio de funciones administrativas, como quiera que el*

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D.C. doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015). Radicación: 660012331000201000412 01. No. Interno: 19449. Asunto: Acción de nulidad. Demandante: WILLIAM GARCÍA RAMÍREZ. Demandado: DEPARTAMENTO DE RISARALDA. Derechos por el servicio de sistematización y asistencia del contribuyente.

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: Édgar González López. Bogotá, D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación interna: 2386. Número Único: 11001-03-06-000-2018-00124-00. Referencia: Los contratos de prestación de servicios de mantenimiento por arreglos locativos sobre bienes inmuebles son contratos de obra y por tanto deben estar gravados con la contribución “Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”.

*contratista cumple una labor de colaboración mediante la ejecución de una prestación de hacer que complementa la función adelantada por la entidad*<sup>21</sup>.

En esta sentencia, el Consejo de Estado expone las razones por las que considera que existe una imposibilidad, desde el punto de vista jurídica para delegar, por la vía del contrato de prestación de servicio, el ejercicio de una función administrativa. Dichas razones son las siguientes:

En primer lugar, porque implica pretermitir las reglas de la Ley 489 de 1998 sobre distinción entre acto administrativo y convenio, eliminando la posibilidad de ejercer control sobre dichos actos administrativos. Además, agrega, se cierra la posibilidad para que la entidad retome el ejercicio de la competencia porque tiene que garantizar el cumplimiento del cobro en el plazo previsto. Y, si fuera poco, dice la corporación, se fija una excepción a la regla porque se permite, a través de contratación directa, lo que corresponde a licitación.

En segundo lugar, porque el contratista no es sujeto disciplinable y, en consecuencia, la Administración carece de instrumentos para ejercer control de acuerdo *“con el tenor literal del artículo 53 de la Ley 734 de 2002”*.

En tercer lugar, porque al tratarse de una función, expresión del poder soberano, se desnaturaliza el carácter temporal del contrato de prestación de servicios.

En cuarto lugar, porque el delegarse, por la vía del contrato, el ejercicio de una función administrativa, se van a desconocer los derechos y prestaciones laborales.

En quinto lugar, porque ello lleva implícito el traslado de la competencia para el ejercicio de prerrogativas públicas, lo cual es indelegable.

En aquella oportunidad, precisamente, se concluyó que:

*“Así las cosas, la entidad demandada vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa, como quiera que mediante la celebración del contrato No. (...) se desplazaron funciones o competencias que, de acuerdo con lo afirmado en los apartes precedentes, no podía ser objeto de atribución a particulares por ser contentivas del ejercicio mismo de la soberanía del Estado y tener las características de irrenunciables e indelegables”*.

En el presente caso, con el CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018, se incurre en dos vicios que lesionan el contenido del derecho colectivo a la moralidad administrativa:

**Primero**, contrata con un tercero -entidad pública-, la realización de la función administrativa. No se trata del apoyo, como lo quieren mostrar, sino de su íntegra realización, según se va a detallar.

**A).**- Este contrato no es de apoyo, porque si el sujeto pasivo del impuesto quiere que se le entregue su liquidación, bien sea a través de la página electrónica de la entidad Departamento del Valle del Cauca, bien si asiste de forma física a la sede de la entidad, tiene dos opciones: liquidar manualmente el recibo de impuesto vehicular, para lo cual se lo entregan en blanco, o aceptar la liquidación electrónica efectuada por la entidad contratista Empresa de Recursos Tecnológicos ERT. En el segundo caso, todo el proceso de liquidación y entrega del recibo, está a cargo de la entidad contratista, y la entidad contratante Departamento del Valle del Cauca no interviene, más allá de facilitar su plataforma tecnológica y sus sedes físicas.

**B).**- Si fuera de apoyo a la función administrativa, el Departamento del Valle del Cauca, haría la liquidación, usando la plataforma tecnológica de la Empresa de Recursos Tecnológicos ERT. En este caso, el recibo lo liquida directamente la Empresa de Recursos Tecnológicos ERT.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C, ocho (08) de junio de dos mil once (2011). Radicación Número: 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP). Actor: CESAR ALFONSO MENDEZ DOVAL. Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA Y OTRO.

**C).**- Como lo señala el Consejo de Estado<sup>22</sup>, primero, el recibo con el cual se liquida un impuesto, es un acto administrativo de naturaleza tributaria, no se puede contratar con un tercero su liquidación, así sea otra entidad pública, ya que en materia de función pública la competencia tiene la característica de ser irrenunciable.

**Segundo**, se cobra un “precio por el soporte tecnológico”, en la liquidación de un recibo que, como se dijo, es una típica función administrativa, que culmina con la expedición de un acto administrativo, y frente a lo cual no se puede cobrar tarifa alguna.

Es claro que, si fuera un precio por un servicio que el ciudadano puede tomar o no, primero, el Departamento del Valle del Cauca no prestaría su plataforma tecnológica y sus sedes físicas para que la entidad contratista Empresa de Recursos Tecnológicos ERT liquidara el impuesto de vehículo automotor, entre otras razones, porque esta entidad es la única que realiza dicha liquidación y, segundo, porque ese precio no estaría incluido en el recibo del impuesto.

Entonces, cuando una entidad pública -Departamento del Valle del Cauca-, contrata con otra entidad pública -Empresa de Recursos Tecnológicos ERT-, para que, mediante un soporte tecnológico, liquide y tramite el pago en línea de un impuesto, lo que en realidad se contrata es la posibilidad de que un tercero expida un acto administrativo de carácter tributario. Ello, por supuesto, desconoce el carácter de irrenunciable de la competencia administrativa.

Tan cierto es lo que se acaba de señalar que, el “precio por el soporte tecnológico”, que es un rubro que se debe pagar cuando se paga el impuesto, es incluido por el contratista Empresa de Recursos Tecnológicos ERT en el recibo del impuesto, es decir, que no solo es quien expide el acto administrativo tributario, sino que además le adiciona un “precio por el soporte tecnológico”, es decir, por sus servicios.

## CONCLUSIÓN:

Las razones que llevan a estos agentes del Ministerio Público, siguiendo el test previsto en la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>23</sup>, a considerar que, el CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018, desconoce el principio de moralidad administrativa, son las siguientes:

### Desde el punto de vista objetivo.

Desde el punto de vista objetivo, se vulnera el derecho colectivo a la moralidad administrativa por las siguientes razones:

**1).- Por su conexidad con el principio de legalidad**, ya que se desconoce el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, cuando se crea un *precio público por soporte tecnológico*, es decir, una tasa, por la prestación de una función administrativa, cuando ello es constitucionalmente improcedente.

**2).- Por su conexidad con el principio de legalidad**, ya que se desconoce el artículo 32.3. de la Ley 80 de 1993, en tanto no se utiliza el contrato para brindar un apoyo a la gestión de la Administración Pública, sino que le está trasladando el ejercicio de la función administrativa de liquidación del tributo y expedición del acto administrativo tributario -recibo de pago-, en el caso del impuesto de vehículo automotor.

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Bogotá D. C, cuatro (4) de noviembre del dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-27-000-2003-00049-03(17211). Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. Demandado: MUNICIPIO DE TAUSA – CUNDINAMARCA. FALLO. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION C. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 23001-23-31-000-2003-00650-02(AG). Actor: VICENTE SANCHEZ MEJIA Y OTROS. Demandado: EMPRESA COMERCIAL ELEC. S.A Y OTROS.

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP). Actor: FERNANDO TORRES Y OTRO

**3).- Por su conexidad con el principio de legalidad**, ya que se desconoce el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 340 de la Ley 1819 de 2016, en el cual se prevé que, *“El impuesto sobre vehículos automotores podrá ser liquidado anualmente por el respectivo sujeto activo. Cuando el sujeto pasivo no esté de acuerdo con la información allí consignada deberá presentar declaración privada y pagar el tributo en los plazos que establezca la entidad territorial”*.

En el presente caso, mediante *contrato interadministrativo de prestación de servicios por apoyo a la gestión*, el Departamento del Valle del Cauca rehúsa enteramente a esa labor y se la cede a la entidad contratista Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS-

**4).- Por la violación de principios generales del derecho**, específicamente, el **principio de exclusividad de la función administrativa**, previsto en el artículo 5 de la Ley 489 de 1998, el cual dice que, *“Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”*.

En el presente caso, se delegó, mediante *contrato interadministrativo de prestación de servicios por apoyo a la gestión*, la función administrativa, así considerada por el Consejo de Estado, de liquidación del tributo y expedición del acto administrativo -recibo de pago-, en el caso del impuesto de vehículo automotor.

**5).- Por la violación de principios generales del derecho**, específicamente, el **principio de legalidad de la función pública**, previsto en el artículo 6 de la Constitución Política de 1991, el cual prevé que, *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*.

En el presente caso, suceden dos cuestiones:

Por un lado, a pesar de que está constitucional y legalmente prohibido que las entidades estatales deleguen el ejercicio de funciones administrativas, como la de liquidación del tributo y expedición del acto administrativo -recibo de pago-, en el caso del impuesto de vehículo automotor, esta competencia le fue transferida a un tercero contratista Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS-.

Por otro lado, a pesar de que la competencia para la liquidación del impuesto de vehículo automotor, está en cabeza de la entidad territorial, conforme al artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 340 de la Ley 1819 de 2016, le fue cedida dicha labor a un tercero contratista Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS-.

#### **Desde el punto de vista subjetivo.**

Desde el punto de vista subjetivo, se vulnera el derecho colectivo a la moralidad administrativa por las siguientes razones:

**1).- Porque se incurre en conducta alejada de los fines de la función pública**, porque se permite que, un tercero contratista Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS-, se lucre, mediante el cobro de una tarifa por la prestación de una función administrativa, pago que además está en cabeza del sujeto pasivo del impuesto que es un particular.

**2).- Porque se incurre en conducta alejada de los fines de la función pública**, porque la entidad estatal se desprende, por completo, en violación del interés general, de una competencia administrativa, ya que, tanto en sede electrónica como en la sede física, es el tercero contratista Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- quien hará la liquidación del tributo y expedirá el acto administrativo tributario -recibo de pago-.

### **PETICIÓN ESPECIAL DE MEDIDAS CAUTELARES**

De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 472 de 1997, y sin perjuicio de la facultad oficiosa del juez popular para decretar, de oficio, medidas cautelares, se solicita que, desde la admisión de la demanda, se ordene la siguiente de la siguiente medida



consagrada en el literal a), consistente en “Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;”.

La Jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>24</sup> ha indicado los requisitos para la procedencia de la medida cautelar, así:

*La facultad de adoptar estas medidas se encuentra regulada tanto en el inciso 3° del artículo 17, como en los artículos 25 y 26 de la ley 472 de 1998. En la primera de estas disposiciones, en aras de garantizar la efectividad de los derechos colectivos (artículo 2° de la Constitución) y como desarrollo del principio de prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución) se reconoce al juez de acción popular la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediabiles e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos... Teniendo en cuenta estas disposiciones esta Sala ha señalado que el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia: **a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido.***

...

*Se tiene que el régimen de protección anticipada establecido por el legislador en materia de acciones populares presenta las siguientes características: i) **Flexibilidad en cuanto a la oportunidad para su adopción, toda vez que pueden ser decretadas antes de la notificación de la demanda o en cualquier estado del proceso; ii) Apertura en cuanto a la iniciativa para su decreto, ya que pueden ser adoptadas de oficio o a petición de parte; iii) No taxatividad, en tanto que se habilita a la autoridad judicial para adoptar las medidas que estime pertinentes y necesarias para proteger los derechos colectivos y se enmarquen en el bloque de legalidad que rige las decisiones del juez constitucional; iv) Cualificación del supuesto habilitante, puesto que se exige prevenir un daño inminente o hacer cesar el ya causado, como forma de impedir la producción de perjuicios irremediabiles e irreparables; v) Encerrar órdenes de cumplimiento inmediato; vi) Las medidas así adoptadas son susceptibles de impugnación vía recursos de reposición y de apelación; vii) Los recursos se conceden en efecto devolutivo, por lo cual su interposición no suspende el cumplimiento de la medida ni el curso del proceso; viii) Oposición por razones legalmente establecidas, pues en atención a la trascendencia de la protección previa y como forma de evitar recursos infundados el legislador reguló en el artículo 26 de la ley 472 los motivos en los cuales necesariamente debe fundarse la impugnación de las medidas decretadas. De este modo, se tiene que además de regular lo relativo a la oportunidad, la iniciativa, el tipo de medidas por adoptar, sus fundamentos, los efectos y los recursos que proceden en su contra, la ley 472 de 1998 revistió al Juez de acción popular de notables poderes para salvaguardar los derechos colectivos y garantizar su efectividad frente a daños actuales o contingentes mediante la facultad de adoptar antes del fallo las medidas previas que estime***

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00611-01(AP)A

*pertinentes siempre que ellas resulten necesarias para evitar afectaciones irreversibles a estos bienes jurídicos superiores (periculum in mora) y respondan a una reclamación lo suficientemente seria y fundada en un mínimo soporte probatorio cuyo análisis preliminar brinde sustento adecuado a las órdenes anticipadas que se van a impartir a quien aún no ha sido vencido en juicio (fumus boni iuris).*

En el presente caso, la medida cautelar consiste en:

**ORDENAR** la Ordenar la SUSPENSIÓN del cobro de la retribución económica que se indica como contraprestación de los servicios y a cargo del sujeto pasivo del impuesto y la SUSPENSIÓN de la habilitación realizada al tercero -Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- y el desarrollo por esta empresa de la función administrativa que corresponde a la entidad territorial Departamento del Valle del Cauca a través del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018, modificado por la Cláusula Octava del Otrosí No. 1.120.40-59.2- 5708-1 de 3 de diciembre de 2019, modificado a su vez por la Cláusula Primera del Otrosí No. 1.120.40-59.2- 5708-2 de 14 de diciembre de 2019.

Las razones para la práctica de esta medida cautelar, se puede resumir de la siguiente manera.

**1).-** Es evidente la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, en tanto se delegó, a través de un contrato interadministrativo, el desarrollo de una función administrativa, consistente en la liquidación de un tributo y la expedición del acto administrativo tributario –recibo-, cuando ello es una función indelegable.

**2).-** De continuarse con la ejecución del contrato, y mientras se emita la decisión de fondo, se permitirá que un tercero contratista, se lucre arbitrariamente mediante el cobro de una tarifa por la ejecución de una función administrativa indelegable. El pago de la tarifa, como quedó demostrado, está a cargo de los particulares que son sujetos pasivos del tributo.

Se debe decir y exaltar que la medida cautelar que se solicita sea adoptada corresponde a una medida previa al fallo definitivo que cuenta con un respaldo probatorio adecuado y con motivación suficiente así las cosas, cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado para que se decreten: “..(i) contar con un mínimo de evidencias que permitan acreditar de manera objetiva y razonable que se está ante el peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso, (ii) resultar adecuadas para impedir que dicha afectación se concrete y (iii) tener una motivación completa, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada...”. La Medida cautelar busca evitar la arbitrariedad de la autoridad en tanto se realiza un cobro a los ciudadanos por fuera del marco legal y evidencia la delegación de la función administrativa, de suyo indelegable, vulnerándose de facto y evidentemente el ordenamiento jurídico y la moralidad administrativa por cuanto el cobro que se realiza sin fundamento legal se entrega a entidad diferente a la titular del impuesto, existiendo entonces una vulneración al derecho colectivo cierta y comprobada, la cual se pretende hacer cesar, elementos todos estos que dan cumplimiento a los requisitos del artículo 231 del CPACA para decretar las medidas cautelares, el cual es del siguiente tenor: “Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. (...) En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: 1.- Que la demanda esté razonadamente fundada en derecho. 2.- Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados. 3.- Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. 4.- Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a-) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b-) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”.

También debe traerse en referencia como fundamento jurisprudencial de la medida cautelar lo señalado por la H. Corte Constitucional cuando refiere la procedencia y finalidades de las mismas, diciendo:

“...17.1. *Procedencia y finalidades generales.* El CPACA, al regular lo atinente a las medidas cautelares, empieza por señalar que dichas medidas pueden

decretarse en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la justicia administrativa, incluidos los de tutela y de defensa de derechos e intereses colectivos, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda “o en cualquier estado del proceso”, y precisa que el juez puede decretar todas las que considere “necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en este capítulo” (art 229).<sup>25</sup> Según la norma, las medidas cautelares sólo se pueden dictar en el régimen general “a petición de parte”, aunque en los procesos de tutela y de protección de derechos colectivos pueden “ser decretadas de oficio” (idem). “La decisión sobre medidas cautelares”, precisa la disposición, “no implica prejuzgamiento” (idem)...”<sup>26</sup>

## MEDIOS DE PRUEBA

Sin perjuicio de la facultad oficiosa del juez popular, se pide decretar y tener como tales, son siguientes medios de prueba, los cuales se aportan.

- 1).- Documentos aportados por el contratista Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS-, para la suscripción del contrato (19 folios, anexo digital 01).
- 2).- Sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Valle, del siete (7) de noviembre de 2019. Radicación: 2016-01053-00, donde declara la nulidad parcial del Estatuto Tributario del Valle del Cauca, que permitía el cobro de una tasa por la liquidación del impuesto de vehículo automotor. (15 folios, anexo digital 02).
- 3).- Expediente del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (472 folios, anexo digital 03). Estos documentos se discriminan así:
  - 3.1. Estudios previos. (folios 1-26).
  - 3.2. Anexo 01, estudios previos, análisis de antecedentes (folios 27-87).
  - 3.3. Anexo 02, estudios previos, índice de tablas (folios 88-159).
  - 3.4. Análisis del sector (folios 160-214).
  - 3.5. Matriz de riesgos (folios 215-224).
  - 3.6. Resolución No. 1550-2018, de justificación de contratación directa (folios 225-234).
  - 3.7. Resolución No. 1550-2018, de justificación de contratación directa (folios 225-234).
  - 3.8. Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 235-259).
  - 3.9. Anexo Técnico 01 del Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 260-316).
  - 3.10. Anexo Técnico 02 del Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 317-357). Se repite de los folios 403-443.
  - 3.11. Resolución No. 170-2019, por la cual se ordenó la liquidación unilateral del Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 358-369).
  - 3.12. Otrosí No. 01 al Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 370-378).
  - 3.13. Pólizas del Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 379-394) y (folios 444-451)
  - 3.14. Acta de aprobación de las pólizas del Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 395-397) y (folios 452-454)

<sup>25</sup> Cuando en esta providencia se citen artículos, sin referir expresamente a cuál cuerpo o estatuto normativo pertenecen, se entenderá que forman parte de la Ley 1437 de 2011 - CPACA-.

<sup>26</sup> C-284 DE 2014 Corte Constitucional.

3.15. Acta de inicio del Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 398-399).

3.16. Otrosí No. 02 al Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 400-402).

3.17. Modelo financiero del Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 465-467).

3.18. Otrosí No. 03 al Contrato Interadministrativo No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018 (folios 468-472).

4).- Informes de Interventoría del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1.120.40-59.2 5708 de 14 de diciembre de 2018, discriminados así:

4.1. Informe diciembre 2019. (15 folios, anexo digital 04).

4.2. Informe enero 2020. (29 folios, anexo digital 05).

4.3. Informe febrero 2020. (17 folios, anexo digital 06).

4.4. Informe marzo 2020. (21 folios, anexo digital 07).

4.5. Informe abril 2020. (18 folios, anexo digital 07).

### **ANEXOS**

1. Los relacionados en el acápite de pruebas. (Anexos digitales 1.1 a 1.8)
2. Copia de la petición presentada ante el Departamento del Valle del Cauca y la Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS-, en cumplimiento del requisito de procedibilidad. (Anexo digital 2.1 y 2.2 )
3. Respuesta dada por la entidad Departamento del Valle del Cauca y la Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS- ante la petición. (Anexo digital 3.)
4. Constancia laboral que nos acredita como procuradores judiciales para asuntos administrativos. (Anexos digitales 3.1 y 3.2 )

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Constitución Política. Artículo 1, 2, 3, 6 y 209.

Ley 472 de 1998.

Ley 488 de 1998, artículos 138 a 146, con las modificaciones de la Ley 1819 de 2016.

Ley 962 de 2005, artículo 16.

Ley 1437 de 2011. Artículos 3, 30 y 144.

### **NOTIFICACIONES**

A las entidades demandadas:

#### **Departamento del Valle del Cauca**

Carrera 6 entre calles 9 y 10 Edificio Palacio de San Francisco. Call Center (57-2) 620 00 00. Notificaciones judiciales. [njudiciales@valledelcauca.gov.co](mailto:njudiciales@valledelcauca.gov.co)

#### **Empresa de Recursos Tecnológicos S.A. EPS -ERT EPS-**

Dirección: Av. Vásquez Cobo No. 23N – 47 – Cali – Colombia. Teléfono: 018000 520 620.  
Email: [info@ert.com.co](mailto:info@ert.com.co)

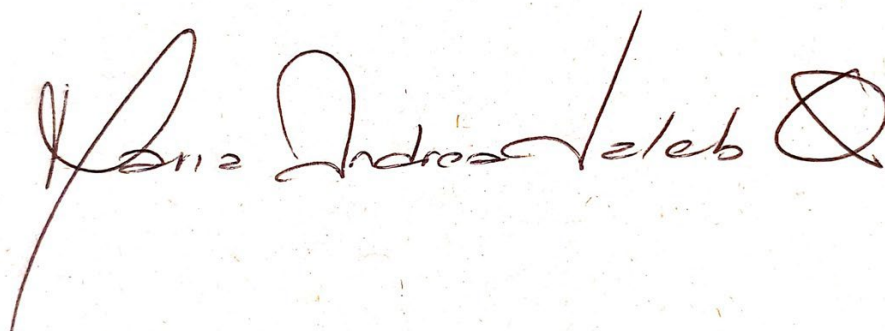
A los suscritos procuradores judiciales:

Se recibirán notificaciones electrónicas en los correos:

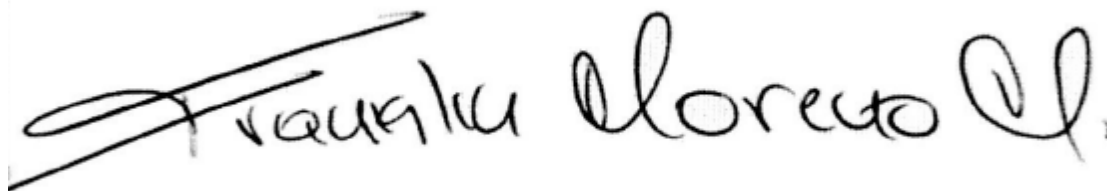
[fimoreno@procuraduria.gov.co](mailto:fimoreno@procuraduria.gov.co)

[mtaleb@procuraduria.gov.co](mailto:mtaleb@procuraduria.gov.co)

Atentamente,

A handwritten signature in brown ink, reading "Maria Andrea Taleb Q". The signature is fluid and cursive, with a large initial 'M' and a distinct 'Q' at the end.

**MARIA ANDREA TALEB QUINTERO**  
Procurador 165 Judicial II para Asuntos Administrativos

A handwritten signature in black ink, reading "Franklin Moreno M.". The signature is bold and cursive, with a large initial 'F' and a distinct 'M.' at the end.

**FRANKLIN JOHAN MORENO MILLÁN**  
Procurador 166 Judicial II para Asuntos Administrativos