RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE DECRETA MEDIDA CAUTELAR – Competencia del Consejo de Estado en sala de Decisión.

1. De conformidad con el artículo 150 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los autos «*susceptibles de apelación*». Por otra parte, el artículo 125 *ibidem*, precisó que en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1.º a 4.º del artículo 243 *ibid* serán competencia de la Sala, excepto en los procesos de única instancia. En consecuencia, la Sala es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por el departamento del Quindío, contra el auto del 16 de marzo de 2017, que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de las disposiciones demandadas.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (C.P.A.C.A.) – ARTÍCULO 125 / LEY 1437 DE 2011 (C.P.A.C.A.) – ARTÍCULO 150 / LEY 1437 DE 2011 (C.P.A.C.A.) – ARTÍCULO 243.

IMPUESTO DE ESTAMPILLA PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS – Noción / IMPUESTO DE ESTAMPILLA PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS - Naturaleza documental / ACTIVIDAD GRAVADA CON EL IMPUESTO DE ESTAMPILLA PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS – Naturaleza cualificada. No basta con la realización de una actividad u operación en el Departamento, sino que para su configuración se exige necesariamente la intervención de un funcionario del orden departamental o municipal / OBLIGACIÓN DE ADHERIR Y ANULAR ESTAMPILLAS – Competencia. Está a cargo de los funcionarios municipales y departamentales que intervengan en los actos / IMPUESTO DE ESTAMPILLA – Actividad gravada. Es la que la entidad territorial determinó atendiendo a lo previsto en la ley creadora de la estampilla.

[S]e destaca que la jurisprudencia de esta corporación en relación con lo dispuesto en la Ley 645 de 2001, retoma lo afirmado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-227 de 2002, en la cual se estableció que el impuesto de estampilla pro hospitales universitarios, consiste en «*las “actividades y operaciones” que se deban realizar en la jurisdicción del departamento, siempre que impliquen la realización de “actos” en los cuales intervengan funcionarios departamentales o municipales*» (acentúa la Sala). Asimismo, como este es un impuesto de carácter documental, deberá intervenir un funcionario del orden departamental o municipal. Lo anterior, habida consideración de que el artículo 5.º de la Ley 645 de 2001 establece (destaca la Sala): Artículo 5. Las obligaciones de adherir y anular las estampillas a que se refiere esta ley **quedan a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos**. En ese orden de ideas, la actividad gravada con el impuesto de estampilla es de naturaleza cualificada, ya que no basta con la realización de una actividad u operación en el departamento, sino que se exige necesariamente para su configuración la intervención de un funcionario de orden departamental o municipal. [S]e debe precisar al recurrente que, la actividad gravada, no consiste en la anulación y/o adherencia de la estampilla porque sin lugar a duda, esta labor se realiza cuando el funcionario de la secretaría de hacienda verifica si se cumple o no el supuesto de hecho que da origen al tributo, esto es, si se cumplen los elementos objetivo y subjetivo de la teoría del hecho generador. Por el contrario, en virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales y del ejercicio del poder tributario que con carácter original les confiere la Constitución (aunque sujeto a los límites determinados legalmente, por mandato de los artículos 287, 300.4 y 313.4 constitucionales), la actividad que se grava es aquella que la entidad territorial

determinó atendiendo a lo previsto en la ley que creó la estampilla. Entonces, en el caso concreto lo que se requiere es que concurren la realización del supuesto fáctico y la intervención de algún funcionario del orden departamental o municipal, que es quien a su vez se ocupa de adherir la estampilla.

FUENTE FORMAL: LEY 645 DE 2001 - ARTÍCULO 5 / CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 287 / CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 300 NUMERAL 4 / CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 313 NÚMERAL 4.

CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – Naturaleza jurídica. Son del orden nacional y gozan de plena autonomía, aunque desempeñan sus funciones en los departamentos y municipios / EMPLEADOS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – Naturaleza jurídica. Son del orden nacional, dado que las corporaciones tienen tal categoría.

4. En relación con la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-593 de 1995 indicó lo siguiente: Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; (...) Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. En el mismo sentido, en la sentencia C-596 de 1998 dicha corporación extendió su posición en el entendido de que: A través de las corporaciones autónomas regionales, como entidades descentralizadas que son, el Estado ejerce competencias administrativas ambientales que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y que, por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central. Luego, la sentencia C-689 de 2011 se encargó de ratificar lo expuesto hasta ese momento, al manifestar: En punto a la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que son (a) entidades administrativas del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios; (b) que tienen finalidades relativas a la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales; (c) que por tanto cumplen con objetivos de interés público; (d) que pueden representar a la Nación y ser agente del Gobierno Nacional; (e) que de conformidad con sus finalidades constitucionales, pueden participar en los procesos de elaboración y desarrollo de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; (f) que cuentan con un régimen de autonomía que les garantiza la Constitución, de conformidad con el

numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política; (g) que están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley; y (h) que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento. Corolario de lo expuesto, se observa que las corporaciones autónomas regionales son del orden nacional y gozan de plena autonomía, aun cuando desempeñan sus funciones en los departamentos y municipios, por lo que se puede establecer además, que los funcionarios de tales entidades tienen la característica de ser del orden nacional, en tanto que la naturaleza misma de la corporación para la cual laboran, tiene tal categoría.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 NÚMERAL 7.

OFICINAS DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – Naturaleza jurídica / SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – Naturaleza jurídica y objeto / EMPLEADOS DE LAS OFICINAS DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – Naturaleza jurídica. Son servidores públicos del orden Nacional / DETERMINACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE LAS OFICINAS DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – Competencia. Corresponde al gobierno nacional a solicitud de la superintendencia de notariado y registro / CONSEJO SUPERIOR DE LA CARRERA NOTARIAL – Objeto / HECHO GRAVABLE DE LA ESTAMPILLA PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS DEL QUINDÍO – Contradicción de la ordenanza 005 de 2005 del Departamento del Quindío con el artículo 5 de la ley 645 de 2001. Suspensión provisional.

[L]as oficinas de registro de instrumentos públicos, son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, quien ejerce a través de ellas la función registral en los términos del artículo 11 numeral 12 del Decreto 2723 de 2014. Allí se establece en su artículo 4.º que el objeto de la Superintendencia de Notariado y Registro es, «*la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario*», entidad que es del orden nacional, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, y que además, pertenece al sector descentralizado, según lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998. En efecto, de acuerdo con el artículo 131 de la Constitución corresponde a la ley reglamentar el servicio público que prestan los registradores y la definición del régimen laboral de sus empleados. Particularmente, el Decreto Ley 1250 de 1970 establecía que en el distrito capital y en cada departamento existiría una oficina de registro de instrumentos públicos y, en caso de ser necesario, se establecerían delegados de dicha oficina de registro, en seccionales de circunscripciones territoriales. A su vez, el artículo 1.º del Decreto Ley 1659 de 1978 expresa que «*La Superintendencia de Notariado y Registro, teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones y el origen de sus recursos, continuará funcionando como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo. El régimen presupuestal, **de administración de personal** y de contratos será el mismo que rige para los establecimientos públicos*» (destaca la Sala). Igualmente, el artículo 11 *ibidem*, prevé que, en relación con los registradores y las oficinas de registro, el superintendente de notariado y registro, quien es el representante legal del organismo, tiene, entre otras, las funciones de «*f) Nombrar, promover y remover los empleados de la Superintendencia y expedir los actos necesarios para la administración de*

personal». Actualmente, mediante la Ley 1579 de 2012 se derogó el Decreto Ley 1250 de 1970; sin embargo, mantiene la naturaleza nacional tanto de la prenotada superintendencia como de las oficinas de registro de instrumentos públicos que la integran. Adicionalmente, determinó que en el territorio nacional operan cinco regiones registrales y en cada una de ellas podrán coexistir oficinas principales y seccionales. Quien determina la categoría de la oficina es el Gobierno nacional a solicitud de la Superintendencia de Notariado y Registro (art. 73 Ley 1579 de 2012). Igualmente, el artículo 85 *ibidem* creó el Consejo Superior de la Carrera Registral, quien debe promover los concursos de mérito para acceder al sistema de carrera administrativa. En caso de vacancia o de necesidad de nombramiento en provisionalidad, el Gobierno Nacional nombrará a los registradores principales y la Superintendencia de Notariado y Registro, a los registradores seccionales. En este sentido, los servidores públicos que conforman las dependencias de las oficinas de registro de instrumentos públicos, antes y después de la Ley 1579 de 2012, son del orden nacional. Con apoyo en lo anterior, los funcionarios de las oficinas de instrumentos públicos, no pueden ser catalogados como del orden departamental o municipal, a pesar de las divisiones regionales que establece la ley para la prestación del servicio público registral, por lo que surge algún grado de contradicción del acto acusado con las normas superiores invocadas en la demanda, en relación con el hecho gravable de la estampilla pro hospitales universitarios. Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, y las oficinas de registro de instrumentos públicos, la Sala encuentra que no le asiste razón al recurrente, y se confirmará la decisión del Tribunal.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 131 / DECRETO LEY 1250 DE 1970 / DECRETO LEY 1659 DE 1978 – ARTÍCULO 1 / DECRETO LEY 1659 DE 1978 – ARTÍCULO 11 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 38 / DECRETO 2723 DE 2014 – ARTÍCULO 4 / DECRETO 2723 DE 2014 – ARTÍCULO 11 NÚMERAL 12 / LEY 1579 DE 2012 – ARTÍCULO 73 / LEY 1579 DE 2012 – ARTÍCULO 85.

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 005 DE 2005 (4 DE ABRIL) DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO – ARTÍCULO 4 LITERAL A (PARCIAL) (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) – ARTÍCULO 4 LITERAL C NUMERAL 4 (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) – ARTÍCULO 5 NUMERAL 3.1 (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) – ARTÍCULO 5 NUMERAL 8.3 (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) ARTÍCULO 5 NUMERAL 8.5 (PARCIAL) (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) – ARTÍCULO 5 NUMERAL 8.9 (PARCIAL) (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) ARTÍCULO 5 NUMERAL 8.11 (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) ARTÍCULO 5 NUMERAL 8.12 (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) – ARTÍCULO 5 NUMERAL 8.13 (Suspendido) / ORDENANZA 005 DE 2005 (...) – ARTÍCULO 5 NUMERAL 8.14 (Suspendido).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 63001-23-33-000-2017-00065-01(23274)

Actor: HERNEY DE JESÚS ORTIZ MONCADA (PROCURADURÍA 57 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS)

Demandado: DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

Decide recurso de apelación contra auto

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el departamento del Quindío, contra el auto del 16 de marzo de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo del Quindío, que decretó la medida cautelar de suspensión provisional.

ANTECEDENTES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad simple, la procuraduría demandante acusó de ilegalidad algunos apartes de la Ordenanza 005, del 4 de abril de 2005, expedida por la Asamblea Departamental del Quindío, así (fols. 1 anverso y 2):

Primera: Que se declare la nulidad de la expresión "*Corporación Autónoma Regional Del Quindío*", contenida en el literal a) del artículo 4 de la Ordenanza 005 del 4 de abril de 2005 (...)

Segunda: Que se declare la nulidad del numeral 4 del literal c) del artículo 4 de la Ordenanza 005 del 4 de abril de 2005 (...) que textualmente señala: "*4. Los que se realicen ante las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos: los actos, contratos o negocios jurídicos con y sin cuantía sujetos a registro*"

Tercera: Que se declare la nulidad de los siguientes numerales del artículo quinto: 3.1, 8.3, 8.11, 8.12, 8.13, y 8.14. Igualmente se decrete la nulidad de la siguiente expresión contenida en el numeral 8.5 del mismo artículo: "*y Corporación autónoma Regional del Quindío*" así como de la expresión "*y la Corporación Autónoma Regional del Quindío*" contenida en el numeral 8.9 del mismo artículo. (...)

Igualmente, solicitó la suspensión provisional de las expresiones demandadas con fundamento en los mismos argumentos aducidos en el escrito de demanda.

Auto recurrido

A través del auto del 16 de marzo de 2017, el tribunal decretó la suspensión provisional, al encontrar demostrada la contradicción normativa, en los siguientes términos (fol. 31 anverso):

Confrontados los apartes demandados del acto acusado, con lo dispuesto por la Ley 645 de 2001 líneas atrás referida, se encuentra efectivamente, que en las operaciones y actuaciones que desarrollan la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Armenia como la Corporación Autónoma Regional del Quindío, no

intervienen funcionarios públicos del orden departamental o municipal sino nacional, situación que no fue prevista en la norma para dar nacimiento a la obligación tributaria (...)

Recurso de apelación

El demandado interpuso recurso de apelación y argumentó que *«al interior del proceso no está demostrada la naturaleza jurídica de las entidades mencionadas ni el régimen jurídico aplicable a los servidores públicos que prestan sus servicios en estas»*. Además, alegó que (fol. 40 cuaderno medida):

El hecho generador que se estableció en la ordenanza en virtud de la Ley 645 de 2001, fueron los actos y/u operaciones que se realizan en el territorio del departamento del Quindío sin que por esto signifique la intervención directa de algún funcionario. Si nos vamos al estricto sentido de la anulación y/o adherencia de la estampilla como tal, ésta la realiza directamente el funcionario departamental de la secretaria de hacienda ya que este es el encargado de adherir y anular la estampilla que se emite al sujeto pasivo del tributo que es el particular que se beneficia del hecho generador – acto u operación definido en la ordenanza.

CONSIDERACIONES

1. De conformidad con el artículo 150 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los autos *«susceptibles de apelación»*. Por otra parte, el artículo 125 *ibidem*, precisó que en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1.º a 4.º del artículo 243 *ibid* serán competencia de la Sala, excepto en los procesos de única instancia.

En consecuencia, la Sala es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por el departamento del Quindío, contra el auto del 16 de marzo de 2017, que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de las disposiciones demandadas.

Sobre el particular, se verificará la presunta contradicción normativa entre el acto demandado y la Ley 645 de 2001, *«por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales universitarios»* con la finalidad de establecer la procedencia de la suspensión provisional, en los términos del artículo 231 del CPACA.

2. A manera de consideración inicial, se destaca que la jurisprudencia de esta corporación en relación con lo dispuesto en la Ley 645 de 2001, retoma lo afirmado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-227 de 2002, en la cual se estableció que el impuesto de estampilla pro hospitales universitarios, consiste en *«las "actividades y operaciones" que se deban realizar en la jurisdicción del departamento, siempre que impliquen la realización de "actos" en los cuales intervengan funcionarios departamentales o municipales»*¹ (acentúa la Sala).

¹ Consejo de estado, sección cuarta C.P. William Giraldo Giraldo, exp. 54001-23-31-000-2004-01158-01

Asimismo, como este es un impuesto de carácter documental, deberá intervenir un funcionario del orden departamental o municipal.

Lo anterior, habida consideración de que el artículo 5.º de la Ley 645 de 2001 establece (destaca la Sala):

Artículo 5. Las obligaciones de adherir y anular las estampillas a que se refiere esta ley **quedan a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.**

En ese orden de ideas, la actividad gravada con el impuesto de estampilla es de naturaleza cualificada, ya que no basta con la realización de una actividad u operación en el departamento, sino que se exige necesariamente para su configuración la intervención de un funcionario de orden departamental o municipal.

Ahora bien, en el caso analizado, la Ordenanza 005, del 4 de abril de 2005, específicamente en los apartes demandados, señala como hechos generadores de la estampilla pro hospital universitario del Quindío:

Artículo 4º hecho generador: (...)

a) En los pagos por todo concepto que realice el gobierno departamental y municipal o cualquiera de las dependencias de la Administración Seccional, Entidades Descentralizadas de los órdenes Departamental y Municipal, Corporación autónoma regional del Quindío y Universidad del Quindío. (...)

c) Además en los siguientes tramites:

4. Los que se realicen ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos: los actos, contratos o negocios jurídicos con y sin cuantía sujetos a registro.

Al efecto, el recurrente manifestó en el escrito de apelación que:

El hecho generador que se estableció en la ordenanza en virtud de la Ley 645 de 2001, fueron los actos y/u operaciones que se realizan en el territorio del departamento del Quindío sin que por esto signifique la intervención directa de algún funcionario. Si nos vamos al estricto sentido de la anulación y/o adherencia de la estampilla como tal, ésta la realiza directamente el funcionario departamental de la secretaria de hacienda ya que este es el encargado de adherir y anular la estampilla que se emite al sujeto pasivo del tributo que es el particular que se beneficia del hecho generador – acto u operación definido en la ordenanza.

Por su parte, tanto la demandante como el *a quo*, consideraron que las corporaciones autónomas regionales no tienen la categoría departamental, municipal o distrital como erradamente lo determinan las disposiciones acusadas, así que la norma local no se acompasa con el contenido del artículo 5.º de la Ley 645 de 2004.

3. En consideración a lo expuesto se debe precisar al recurrente que, la actividad gravada, no consiste en la anulación y/o adherencia de la estampilla porque sin lugar a duda, esta labor se realiza cuando el funcionario de la secretaría de hacienda verifica si se cumple o no el supuesto de hecho que da origen al tributo, esto es, si se cumplen los elementos objetivo y subjetivo de la teoría del hecho generador.

Por el contrario, en virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales y del ejercicio del poder tributario que con carácter original les confiere la Constitución (aunque sujeto a los límites determinados legalmente, por mandato de los artículos 287, 300.4 y 313.4 constitucionales), la actividad que se grava es aquella que la entidad territorial determinó atendiendo a lo previsto en la ley que creó la estampilla. Entonces, en el caso concreto lo que se requiere es que concurren la realización del supuesto fáctico y la intervención de algún funcionario del orden departamental o municipal, que es quien a su vez se ocupa de adherir la estampilla.

4. En relación con la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-593 de 1995 indicó lo siguiente:

Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; (...) Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

En el mismo sentido, en la sentencia C-596 de 1998 dicha corporación extendió su posición en el entendido de que:

A través de las corporaciones autónomas regionales, como entidades descentralizadas que son, el Estado ejerce competencias administrativas ambientales que por su naturaleza desbordan lo puramente local, y que, por ello, involucran la administración, protección y preservación de ecosistemas que superan, o no coinciden, con los límites de las divisiones políticas territoriales, es decir, que se ubican dentro de ámbitos geográficos de competencia de más de un municipio o departamento. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

Luego, la sentencia C-689 de 2011 se encargó de ratificar lo expuesto hasta ese momento, al manifestar:

En punto a la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que son (a) entidades administrativas del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios; (b) que tienen finalidades relativas a la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales; (c) que por tanto cumplen con objetivos de interés público; (d) que pueden representar a la Nación y ser agente del Gobierno Nacional; (e) que de conformidad con sus finalidades constitucionales, pueden participar en los procesos de elaboración y desarrollo de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; (f) que cuentan con un régimen de autonomía que les garantiza la

Constitución, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política; (g) que están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley; y (h) que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento.

Corolario de lo expuesto, se observa que las corporaciones autónomas regionales son del orden nacional y gozan de plena autonomía, aun cuando desempeñan sus funciones en los departamentos y municipios, por lo que se puede establecer además, que los funcionarios de tales entidades tienen la característica de ser del orden nacional, en tanto que la naturaleza misma de la corporación para la cual laboran, tiene tal categoría.

5. A su turno, las oficinas de registro de instrumentos públicos, son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, quien ejerce a través de ellas la función registral en los términos del artículo 11 numeral 12 del Decreto 2723 de 2014. Allí se establece en su artículo 4.º que el objeto de la Superintendencia de Notariado y Registro es, *«la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario»*, entidad que es del orden nacional, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, y que además, pertenece al sector descentralizado, según lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

En efecto, de acuerdo con el artículo 131 de la Constitución corresponde a la ley reglamentar el servicio público que prestan los registradores y la definición del régimen laboral de sus empleados. Particularmente, el Decreto Ley 1250 de 1970 establecía que en el distrito capital y en cada departamento existiría una oficina de registro de instrumentos públicos y, en caso de ser necesario, se establecerían delegados de dicha oficina de registro, en seccionales de circunscripciones territoriales.

A su vez, el artículo 1.º del Decreto Ley 1659 de 1978 expresa que *«La Superintendencia de Notariado y Registro, teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones y el origen de sus recursos, continuará funcionando como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo. El régimen presupuestal, **de administración de personal** y de contratos será el mismo que rige para los establecimientos públicos»* (destaca la Sala).

Igualmente, el artículo 11 *ibidem*, prevé que, en relación con los registradores y las oficinas de registro, el superintendente de notariado y registro, quien es el representante legal del organismo, tiene, entre otras, las funciones de *«f) Nombrar, promover y remover los empleados de la Superintendencia y expedir los actos necesarios para la administración de personal»*.

Actualmente, mediante la Ley 1579 de 2012 se derogó el Decreto Ley

1250 de 1970; sin embargo, mantiene la naturaleza nacional tanto de la prenotada superintendencia como de las oficinas de registro de instrumentos públicos que la integran. Adicionalmente, determinó que en el territorio nacional operan cinco regiones registrales y en cada una de ellas podrán coexistir oficinas principales y seccionales. Quien determina la categoría de la oficina es el Gobierno nacional a solicitud de la Superintendencia de Notariado y Registro (art. 73 Ley 1579 de 2012).

Igualmente, el artículo 85 *ibidem* creó el Consejo Superior de la Carrera Registral, quien debe promover los concursos de mérito para acceder al sistema de carrera administrativa. En caso de vacancia o de necesidad de nombramiento en provisionalidad, el Gobierno Nacional nombrará a los registradores principales y la Superintendencia de Notariado y Registro, a los registradores seccionales.

En este sentido, los servidores públicos que conforman las dependencias de las oficinas de registro de instrumentos públicos, antes y después de la Ley 1579 de 2012, son del orden nacional.

Con apoyo en lo anterior, los funcionarios de las oficinas de instrumentos públicos, no pueden ser catalogados como del orden departamental o municipal, a pesar de las divisiones regionales que establece la ley para la prestación del servicio público registral, por lo que surge algún grado de contradicción del acto acusado con las normas superiores invocadas en la demanda, en relación con el hecho gravable de la estampilla pro hospitales universitarios.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, y las oficinas de registro de instrumentos públicos, la Sala encuentra que no le asiste razón al recurrente, y se confirmará la decisión del Tribunal.

En mérito de lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR el auto del 16 de marzo de 2017, por medio del cual el Tribunal Administrativo del Quindío decretó la suspensión provisional de las disposiciones acusadas de la Ordenanza 005 de 2005.

Segundo. Ejecutoriada esta providencia, por secretaría, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase.

MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sala

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ