ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Autorización legal / RENTAS DE LA ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Destinación / ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Hecho generador / ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Facultad o autonomía impositiva de las entidades territoriales. La ley las autoriza para que determinen los elementos del tributo, dentro de los términos fijados por el legislador. Reiteración de jurisprudencia / OBLIGACIÓN DE ADHERIR Y ANULAR LA ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Competencia. Corresponde a los funcionarios departamentales que intervengan en el respectivo acto o instrumento gravado / FACULTAD O AUTONOMÍA IMPOSITIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Alcance y límites. Reiteración de jurisprudencia / EXENCIONES Y TRATAMIENTOS PREFERENCIALES SOBRE TRIBUTOS TERRITORIALES - Competencia para establecerlos. Corresponde a las entidades territoriales

2.1. El artículo 32 de la Ley 3 de 1986 autorizó "a las Asambleas para ordenar la emisión de estampillas *"Pro-Desarrollo Departamental",* cuyo producido se destinará a construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva". 2.2. Autorización que también se hizo en el artículo 170 del Decreto Ley 1222 de 1986, norma en la que, adicionalmente, se dispuso que la "obligación de adherir y anular (…) [la estampilla] queda a cargo de los funcionarios departamentales que intervengan en el acto". 2.3. Conforme con lo anterior, el hecho generador de la estampilla Pro-Desarrollo Departamental lo constituye el *"documento o instrumento gravado"* en cuyo otorgamiento intervengan funcionarios del departamento. La obligación de adherir y anular la estampilla quedó a cargo de los funcionarios departamentales que intervengan en el correspondiente acto. 2.4. De esta manera, la determinación del *"documento o instrumento gravado"* a los que se refiere la ley de autorización, es de competencia de los órganos de representación departamental, en virtud del principio de autonomía, labor que se debe realizar dentro de los términos fijados por el legislador. Adicionalmente, es oportuno recalcar que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siendo estas, a su vez, las competentes para crear exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos locales.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 123 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 287 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 294 / LEY 3 DE 1986 - ARTÍCULO 32 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 - ARTÍCULO 170 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 - ARTÍCULO 175

HECHO GENERADOR DE LA ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Presupuestos. Reiteración de jurisprudencia. Requiere que el acto, contrato u operación se realice en el territorio del departamento y con intervención directa de funcionario departamental en la operación gravada / INTERVENCIÓN DE FUNCIONARIO DEL ORDEN DEPARTAMENTAL EN OTORGAMIENTO DE ACTO, CONTRATO U OPERACIÓN GRAVADO CON ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Obligatoriedad. Reiteración de jurisprudencia / HECHO GENERADOR DE LA ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL DEL QUINDÍO SOBRE ACTOS Y DOCUMENTOS REPRESENTATIVOS DE UN PAGO QUE REALICE EL MUNICIPIO O SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS - Ilegalidad. Falta de intervención de funcionario del orden departamental en el otorgamiento del

acto o documento gravado / HECHO GENERADOR DE LA ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL DEL QUINDÍO SOBRE ACTOS Y DOCUMENTOS REPRESENTATIVOS DE UN PAGO QUE REALICE EL MUNICIPIO O SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS - Ilegalidad. Violación de principio de autonomía impositiva territorial de los municipios para establecer la estampilla pro desarrrollo en su jurisdicción

2.6. Esta Sección al referirse a los artículos 32 de la Ley 3 de 1986 y, 170 y 175 del Decreto Ley 1222 de 1986, ha establecido que, para que se configure el hecho generador de la estampilla Pro Desarrollo Departamental, es necesario: (i) que los actos gravados se realicen en el territorio del departamento y, (ii) que el funcionario departamental intervenga directamente en la operación gravada con la estampilla. 2.7. De lo expuesto, para que se configure el hecho generador de la estampilla, se requiere que el acto, contrato u operación se realice en el territorio del departamento, y que cuente con la intervención de esta autoridad, no solo como sujeto activo de la relación tributaria, sino como un interviniente real en la operación que se grava con la estampilla. De lo contrario, se gravaría cualquier actividad generada dentro del departamento sin distinción del sujeto, finalidad que no posee el presente tributo. 2.8 En los términos del artículo 3º de la Ordenanza 0031 de 2004, constituye hecho generador de la estampilla, los actos y documentos representativos de un pago que realice el municipio o sus entidades descentralizadas, lo que significa que esas autoridades tiene la calidad de sujeto activo en la operación que da lugar a la imposición del tributo. Por esto, tal y como quedó descrito el hecho generador, no puede afirmarse que en el otorgamiento del acto o *documento o gravado* intervengan funcionarios del departamento, desconociendo el artículo 175 del Decreto Ley 1222 de 1986. 2.9 En consecuencia, la Asamblea Departamental del Quindío al gravar los actos o documentos en los términos de la ordenanza cuestionada quebrantó el principio de autonomía territorial, ya que la competencia para establecer la estampilla en el orden municipal, radica en los concejos municipales, órganos colegiados de representación popular a los que ha sido delegada la facultad reguladora.

FUENTE FORMAL: LEY 3 DE 1986 - ARTÍCULO 32 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 - ARTÍCULO 170 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 - ARTÍCULO 175

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los presupuestos necesarios para la configuración del hecho generador de la estampilla pro desarrollo departamental se reitera el criterio expuesto por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencias del 12 de marzo de 2012, radicación 25000-23-27-000-2009-00085-01(18744), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; 4 de abril de 2013, radicación 25000-23-27-000-2009-00086-01(18660) y 18 de julio de 2013, radicación 66001-23-31-000-2010-00040-01(19398), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

NOTA DE RELATORÍA: En relación con el objeto de la intervención de funcionarios del departamento para adherir y anular las estampillas en los actos y documentos gravados con ese tributo consultar el criterio expuesto por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia de 19 de mayo de 2016, radicación 66001-23-31-000-2011-00166-01(20128), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

CONDENA EN COSTAS EN MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Improcedencia. Proceso en el que se ventila un interés público / CONDENA EN COSTAS - Conformación

No habrá lugar a condena en costas (gastos o expensas del proceso y agencias del derecho), por tratarse de un medio de control de simple nulidad - artículo 188 - del CPACA.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 188

NORMA DEMANDADA: ORDENANZA 0031 DE 2004 (2 de diciembre) DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO - ARTÍCULO 3 LITERAL A (PARCIAL) (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 63001-23-33-000-2015-00160-01(22802)

Actor: EFRÉN DE JESÚS HENAO HENAO

Demandado: DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

FALLO

Procede la Sección Cuarta a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Departamento del Quindío, parte demandada en el presente proceso, contra la sentencia del 22 de julio de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que dispuso:

> **PRIMERO: DECLARAR** la nulidad parcial del literal a) del artículo 3 de la ordenanza 31 de 2 de diciembre de 2004, proferida por la Asamblea Departamental del Quindío, en lo referente a los municipios y las entidades descentralizadas del orden municipal, por las razones expuestas, el cual quedará por razones de esta sentencia así:
>
> > "ARTÍCULO 3°: HECHO GENERADOR:
> >
> > La estampilla Pro-Desarrollo Departamental será recaudada mediante el uso obligatorio en los siguientes actos y documentos:
> > a) En los pagos por todo concepto que realice el Gobierno Departamental o cualquiera de las dependencias de la Administración Seccional, Entidades Descentralizadas de los órdenes Departamental, Corporación Autónoma Regional del Quindío y Universidad del Quindío."
>
> **SEGUNDO:** Comuníquese la presente decisión a las partes.

TERCERO: En firme la sentencia archívese el expediente, previa anotación en los libros y en el programa justicia sigo XXI.

ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad, el señor Efrén de Jesús Henao Henao, solicitó lo siguiente:

> **Primera:** Que se declare la nulidad parcial del Artículo 3° literal a) de la ordenanza 0031 de diciembre 2 de 2004 que estableció la Estampilla Pro-Desarrollo en los pagos por todo concepto que realice el Gobierno Municipal, y las entidades descentralizadas del orden Municipal emanado por la Asamblea Departamental del Quindío[1].

1.2. Hechos relevantes para el asunto

1.2.1. El 2 de diciembre de 2004, la Asamblea Departamental del Quindío expidió la Ordenanza 0031 del mismo año, mediante el cual se reglamenta el uso de la Estampilla Pro-Desarrollo Departamental, y se dictan y se derogan unas disposiciones.

1.2.2. En su artículo 3° literal A estableció como hecho generador de la estampilla, los pagos que por todo concepto 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.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

1.3.1 Falta de competencia de la Asamblea Departamental del Quindío

La actuación la Asamblea Departamental del Quindío viola el artículo 1°, numeral 12 del artículo 150, numeral 3 del artículo 287, artículo 294, numeral 4 del artículo 300, numeral 4 artículo 313 y el artículo 338 de la Constitución Política.

El aparte demandado es nulo porque, la Asamblea Departamental del Quindío se extralimitó en sus competencias, al determinar como hecho generador de la estampilla, los actos suscritos por el municipio y las entidades descentralizadas de orden municipal.

La Ley 3 de 1986 facultó a las Asambleas Departamentales para emitir la estampilla Pro-Desarrollo Departamental, con destino a infraestructura educativa, sanitaria y deportiva, sin embargo, no otorgó la competencia para gravar los pagos que realice el Municipio o sus entidades descentralizadas.

---

[1] Fl.3 del expediente.

2. Oposición

Mediante apoderado judicial, el Departamento del Quindío compareció al proceso y se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

2.1. Sobre la falta de competencia y excepción de legalidad de la Ordenanza No. 0031 de 2004

La Asamblea Departamental del Quindío observó todos los lineamientos legales para crear la estampilla Pro-Desarrollo Departamental destinada a la infraestructura educativa, sanitaria y deportiva, tal y como lo autoriza el artículo170 del Decreto Ley 1222 de 1986. Por lo tanto, el acto demandado se expidió bajo los parámetros dados por la legislación preexistente y de acuerdo con la autonomía de que gozan las Asambleas para decretar los tributos y contribuciones necesarias para su desarrollo, como lo disponen los artículos 298 y 300 de la Constitución Política.

En consecuencia, solicitó la excepción de legalidad de la Ordenanza No. 0031 de 2004, porque los actos administrativos fueron dictados conforme al ordenamiento jurídico superior. Y en el caso en concreto, el acto discutido cumplió con todos los requisitos de ley para su sanción y aplicación.

3. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 22 de julio de 2016, el Tribunal Administrativo del Quindío, declaró la nulidad parcial del artículo 3° literal a) de la Ordenanza 031 de 2004, con fundamento en lo siguiente:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para regular los tributos según sus intereses y necesidades de conformidad con la ley.

Sin embargo, la Ley 3ª de 1986 y el Decreto Ley 1222 del mismo año, no le otorgó a las Asambleas la facultad de regular las relaciones impositivas de los Municipios, dado que estos gozan de autonomía para administrarlos, según el artículo 313 de la Constitución Política.

Por esto, determinó que la Asamblea Departamental del Quindío se extralimitó en sus facultades al establecer el cobro de la estampilla Pro-Desarrollo Departamental, respecto de las actuaciones de los municipios y las entidades descentralizadas de orden municipal.

4. Recurso de apelación

El Departamento del Quindío apeló la sentencia de primera instancia con el fin de que sea revocada y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda.

Reiteró los argumentos de la contestación de la demanda. Además, dijo que no es viable eliminar el cobro de la estampilla respecto de los actos en los que intervengan los municipios y sus entidades descentralizadas, todo, porque se

reduce el presupuesto departamental que se dirige al sostenimiento y desarrollo de los 12 municipios del Quindío.

5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

La **parte demandante** y **demandada** no presentaron alegatos de conclusión de segunda instancia.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Problema jurídico

Se debe determinar si la Asamblea Departamental del Quindío tenía la facultad para establecer como hecho generador de la estampilla Pro-Desarrollo Departamental los pagos que por todo concepto realice el gobierno municipal y las entidades descentralizadas de ese orden, como lo dispuso en la Ordenanza No. 0031 de 2004, artículo 3° literal a).

2. Competencia de las Asambleas Departamentales para establecer el cobro de la estampilla Pro-Desarrollo Departamental

2.1. El artículo 32 de la Ley 3 de 1986[2] autorizó "a las Asambleas para ordenar la emisión de estampillas *"Pro-Desarrollo Departamental",* cuyo producido se destinará a construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva".

2.2. Autorización que también se hizo en el artículo 170 del Decreto Ley 1222 de 1986[3], norma en la que, adicionalmente, se dispuso que la "obligación de adherir y anular (…) [la estampilla] queda a cargo de los funcionarios departamentales que intervengan en el acto"[4].

2.3. Conforme con lo anterior, el hecho generador de la estampilla Pro-Desarrollo Departamental lo constituye el *"documento o instrumento gravado"* en cuyo otorgamiento intervengan funcionarios[5] del departamento.

La obligación de adherir y anular la estampilla quedó a cargo de los funcionarios departamentales que intervengan en el correspondiente acto.

2.4. De esta manera, la determinación del *"documento o instrumento gravado"* a los que se refiere la ley de autorización, es de competencia de los órganos de representación departamental, en virtud del principio de autonomía, labor que se debe realizar dentro de los términos fijados por el legislador.

---

[2] Por la cual se expiden normas sobre la administración Departamental y se dictan otras disposiciones.
[3] Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.
[4] Artículo 175.
[5] Conforme con el artículo 123 de la Constitución Política, son servidores públicos (i) los miembros de las corporaciones públicas, (ii) los empleados y trabajadores del Estado y (iii) de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Adicionalmente, es oportuno recalcar que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones[6], siendo estas, a su vez, las competentes para crear exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos locales[7].

2.5. En este caso, mediante la Ordenanza 0031 de 2 de diciembre de 2004[8], la Asamblea Departamental del Quindío dispuso lo siguiente, en relación con la estampilla Pro Desarrollo Departamental[9]:

> **"ARTÍCULO 3°. HECHO GENERADOR:**
>
> La Estampilla Prodesarrollo Departamental será recaudada mediante el uso obligatorio en los siguientes actos y documentos:
>
> 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. (..) ".

2.6. Esta Sección[10] al referirse a los artículos 32 de la Ley 3 de 1986 y, 170 y 175 del Decreto Ley 1222 de 1986, ha establecido que, para que se configure el hecho generador de la estampilla Pro Desarrollo Departamental, es necesario:

> (i) que los actos gravados se realicen en el territorio del departamento y,
> (ii) que el funcionario departamental intervenga directamente en la operación gravada con la estampilla.

2.7. De lo expuesto, para que se configure el hecho generador de la estampilla, se requiere que el acto, contrato u operación se realice en el territorio del departamento, y que cuente con la intervención de esta autoridad, no solo como sujeto activo de la relación tributaria, sino como un interviniente real en la operación que se grava con la estampilla.

De lo contrario, se gravaría cualquier actividad generada dentro del departamento sin distinción del sujeto, finalidad que no posee el presente tributo.

2.8 En los términos del artículo 3º de la Ordenanza 0031 de 2004, constituye hecho generador de la estampilla, los actos y documentos representativos de un pago que realice el municipio o sus entidades descentralizadas, lo que significa que esas autoridades tiene la calidad de sujeto activo en la operación que da lugar a la imposición del tributo.

---

[6] Artículo 287-3 CP.
[7] Artículo 294 CP –"La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317".
[8] Por la cual se reglamenta el uso de la estampilla Pro-Desarrollo Departamental – Anexo Fl.10 a 18 del expediente.
[9] Los artículos transcritos corresponden a los acusados de ilegalidad en este proceso.
[10] Sentencia de 12 de marzo de 2012, Exp.18744 – M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Sentencias del 04 de abril de 2013. Exp.18660 y 18 de julio de 2013, Exp.19398 – M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

Por esto, tal y como quedó descrito el hecho generador, no puede afirmarse que en el otorgamiento del acto o *documento o gravado* intervengan funcionarios del departamento, desconociendo el artículo 175 del Decreto Ley 1222 de 1986.

2.9 En consecuencia, la Asamblea Departamental del Quindío al gravar los actos o documentos en los términos de la ordenanza cuestionada quebrantó el principio de autonomía territorial, ya que la competencia para establecer la estampilla en el orden municipal, radica en los concejos municipales, órganos colegiados de representación popular a los que ha sido delegada la facultad reguladora.

Con fundamento en lo anterior, se confirmará la decisión de primera instancia.

3. Sobre la condena en costas

No habrá lugar a condena en costas (gastos o expensas del proceso y agencias del derecho), por tratarse de un medio de control de simple nulidad – artículo 188 – del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. Confirmar la sentencia de primera instancia del 22 de julio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2. Sin condena en costas.

Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ