

ACTO ADMINISTRATIVO – Gozan de presunción de legalidad. Demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Carga de la prueba / DEMANDA – Requisitos. Concepto de violación

Es así porque, si bien los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración encaminadas a producir efectos jurídicos, son susceptibles de judicialización por parte de esta jurisdicción a través de las acciones establecidas en los artículos 84 y 85 del C. A. A., lo cierto es que se encuentran amparados por la presunción de legalidad derivada del sometimiento coercitivo de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico, propio de los Estados Sociales de Derecho y, por lo mismo, su control judicial se encuentra sujeto a una carga procesal de alegación por parte de quien pretenda desvirtuar la presunción, demarcando de esa forma tanto el terreno de defensa para el demandado como el ámbito de análisis para el juez y el alcance de su decisión. En efecto, entre los requisitos de las demandas contra la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 137 (numeral 4º) ibídem, exigió que en la impugnación de actos administrativos se indiquen las normas violadas y se explique el concepto de su violación. Por su parte, el inciso segundo del artículo 170 ibídem, circunscribió el efecto erga omnes de la sentencia que niega la nulidad pedida, a la causa petendi juzgada. Tales preceptos imponen limitaciones que le endilgan a esta jurisdicción un carácter rogado, en cuanto administra justicia sólo respecto de lo que le piden quienes ejercen las acciones reservadas a su conocimiento, tomando como fundamento el ordenamiento legal que le invocan como vulnerado por los actos administrativos, y los argumentos en que justifican el dicho de vulneración.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 00266 DEL 2007 (26 de diciembre) ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA – (No anulado)

ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL – Consagración legal. Reajuste de tarifas. Naturaleza tributaria. Se paga por la realización de ciertos actos, contratos o actuaciones con entidades públicas / BASE GRAVABLE – Definición / TARIFA – Definición. Reajuste / DERECHO DE PETICION – No se vulnera cuando se cobra el tributo de estampillas sobre copias

Las estampillas prodesarrollo departamental para cuyo valor se dispuso el reajuste, fueron establecidas por la Ordenanza N° 24 de 1997 de la Asamblea de Cundinamarca, en virtud de la autorización que le confirió el artículo 170 del Código de Régimen Departamental para ordenar la emisión de las mismas, con la determinación de su monto, su tarifa, sus características, las exenciones que se les aplicaban, y todo lo necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión. En concordancia con la última norma transcrita, la Ordenanza N° 09 de 1999 de la misma Asamblea Departamental, previó que la estampilla prodesarrollo se reajustaría anual y acumulativamente en el ciento por ciento (100%) del incremento porcentual del IPC para empleados elaborado por el DANE, en el periodo comprendido entre el 1° de octubre del año anterior al gravable y la misma fecha del año inmediatamente anterior. Las disposiciones demandadas, entonces, se limitaron a ejecutar la orden de reajuste de tarifas que otorgó el artículo 258 de la Ordenanza 24 de 1997 respecto de todos los documentos sin cuantía relacionados en el numeral 2° del artículo 257 ibídem, entre los cuales se encuentran las copias de los documentos que reposen en las oficinas Departamentales, con tarifa de cien pesos \$100,00 por cada hoja del documento, y las autenticaciones de copias de actos administrativos generales o de ejemplares de la Gaceta Departamental, con tarifa de mil cien pesos \$ 1.100,00 cada una (*lits. h) y j*). En general, la estampilla prodesarrollo departamental ha sido

concebida por esta Sala como un tributo departamental y municipal, creado por mandato legal y que, según las regulaciones locales en concordancia con la ley que la crea, se paga por la realización de ciertos actos, contratos o actuaciones con entidades públicas. Es claro que la orden de reajuste prevista en el artículo 258 de la normativa departamental y cumplida por el Decreto 00266 del 2007, recae directamente sobre la tarifa de la estampilla pro-desarrollo departamental. Es claro que la orden de reajuste prevista en el artículo 258 de la normativa departamental y cumplida por el Decreto 00266 del 2007, recae directamente sobre la tarifa de la estampilla pro-desarrollo departamental.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 00266 DEL 2007 (26 de diciembre) ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA – (No anulado)

AUTONOMIA IMPOSITIVA TERRITORIAL – Permiten que se fijen los elementos del tributos / COSTO DE LAS COPIAS – el establecido en el C.C.A. es diferente al fijado por la Asamblea de Cundinamarca. Se fundamenta en el cumplimiento de la función administrativa. Tasa para cubrir el costo total o parcial del servicio de reproducción de copias de documentos emanados de las entidades públicas. Se causa ante la solicitud de un servicio que beneficia sólo a quien lo pide / ESTAMPILLA PRO DESARROLLO DEPARTAMENTAL – Es para actos administrativos con o sin cuantía. Reajuste del valor de las estampillas. No pretende remunerar el costo del servicio prestado. Cobro destinado a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva / ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA – Tenía facultada para reajustar la tarifa de la estampilla pro desarrollo fronterizo / REAJUSTE DE TARIFA – Es una disposición fiscal sustancial que atañe a uno de los elementos esenciales de la estampilla pro desarrollo departamental

Claramente, dicho artículo – el 24 del CCA - contiene una limitación en cuanto al costo de reproducción de las copias solicitadas en ejercicio del derecho de petición. Pero esa norma data del año 1985, cuando fue subrogada por la Ley 57 y aún no regía la Constitución de 1991, en la que se consagró el principio de autonomía impositiva territorial dentro de los límites fijados por el legislador frente al hecho generador, permitiéndole a las ordenanzas y a los acuerdos fijar las bases gravables y las tarifas siempre que se ajustaran a ese presupuesto legal de imposición. Se trata entonces de un precepto legal anterior a la regulación especial tributaria de la estampilla prodesarrollo departamental, en la cual se dispone el reajuste de la tarifa de dicho tributo en el 100% del incremento del IPC, como elemento sustancial de la obligación tributaria generada por ese gravamen y respaldado por el principio de autonomía territorial que reconoció el constituyente. En efecto, la estampilla prodesarrollo departamental fue creada por el artículo 170 del Decreto 1222 del 18 de abril de 1986, con la precisión de que su valor no podía exceder del 2% del valor del documento o instrumento gravado. Ese porcentaje se entendió modificado por el artículo 6° de la Ley 26 de 1990. El Departamento de Cundinamarca gravó el costo de reproducción con la estampilla mencionada, cuando recae sobre documentos que carecen de cuantía. Es decir, más que gravar la solicitud de copias pedidas en ejercicio del derecho de petición regulado genéricamente por el artículo 23 de la CP, el tributo establecido afectó el copiado de un acto administrativo no cuantificable, como uno de los tipos de documentos pasibles de solicitarse en razón de la petición de informaciones a la que refiere el artículo 24 del CCA. Posteriormente el artículo 2° de la Ordenanza 9 de 1999, dispuso el ajuste anual y acumulativo de los valores absolutos relacionados con el impuesto mencionado y el artículo 5° de la Ordenanza 19 del 2000 incrementó el porcentaje límite de tarifa señalado en el artículo 170 del

Decreto 1222 de 1986, al 2.2%. En ese contexto surgieron las normas acusadas que, en sí mismas, lo que hacen es reajustar la tarifa del tributo departamental creado por el legislador en ejercicio de su poder tributario originario, y configurado en el marco de la obligación tributaria sustancial que surge por la realización del hecho generador de aquel, sobre el cual el actor no presentó ningún reparo. De acuerdo con lo explicado, en el reajuste del valor de la estampilla prodesarrollo departamental en Cundinamarca sobre el copiado de actos administrativos sin cuantía y el costo de reproducción para la generalidad de documentos solicitados en ejercicio del derecho de petición de información, se advierten dos conceptos que, además de tener diferente naturaleza, se rigen por normativas excluyentes. Es así, porque mientras el costo de reproducción de los documentos solicitados en ejercicio del derecho mencionado integra el conjunto de preceptos procesales que sólo pueden aplicarse a los procedimientos administrativos no regulados por leyes especiales; el reajuste de tarifas es una disposición fiscal sustancial que atañe a uno de los elementos esenciales de la estampilla pro-desarrollo departamental, regulada específicamente por el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986 y la Ordenanza N° 24 de 1997. En consecuencia, el reajuste dispuesto por el Decreto Departamental 00266 del 2007 sólo debía ajustarse a los parámetros impositivos que establecieron los dos cuerpos normativos anteriormente señalados, sin perjuicio de que el demandante, en acción independiente, pueda cuestionar la legalidad de la ordenanza señalada en cuanto adoptó la estampilla prodesarrollo departamental como renta del Departamento de Cundinamarca, respecto de actos administrativos sin cuantía, entre otros.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 24

NORMA DEMANDADA: DECRETO 00266 DEL 2007 (26 de diciembre) ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA – (No anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá D. C., siete (7) de noviembre del dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-27-000-2009-00056-01(18414)

Actor: JOSE ANTONIO GALAN GOMEZ

Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 4 de junio del 2010, dentro de la acción de nulidad promovida contra algunos apartes del

Decreto Departamental N° 00266 del 26 de diciembre del 2007, por el cual “se reajustan los valores de algunos tributos departamentales y se dictan otras disposiciones”.

Dicho fallo dispuso:

“PRIMERO: Niéganse las pretensiones de la demanda”

ANTECEDENTES

El artículo 170 del Decreto 1222 de 1986 autorizó a las Asambleas Departamentales para ordenar la emisión de estampillas "Prodesarrollo Departamental", cuyo producido sería destinado a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva; y para determinar las exenciones de la misma, junto con sus características y monto.

El límite máximo de la tarifa previsto en dicho decreto (2% del valor del documento o instrumento gravado), fue incrementado por el artículo 6° de la Ley 26 de 1990, al 2.2%.

Mediante Ordenanza N° 24 de 1997, la Asamblea de Cundinamarca incorporó la estampilla prodesarrollo departamental dentro de las rentas departamentales (art. 255), y la Ordenanza 9 de 1999 ordenó reajustar anual y acumulativamente la tarifa de la misma (art. 2°), en el 100% del incremento porcentual del índice de precios al consumidor para empleados, elaborado por el Departamento Nacional de Estadística entre el 1° de octubre del año gravable y la misma fecha del año inmediatamente anterior.

Por Ordenanza 19 del 2000 (art. 5°), se previó que la tarifa de la estampilla sería de 2.2%.

En el interregno comprendido entre el 1° de octubre del 2006 y el 1° de octubre del 2007, el IPC ascendió al 5.16%.

El 26 de diciembre del 2007, mediante Decreto No. 00266 del 2007, el Gobernador de Cundinamarca reajustó el valor de la estampilla en comento para, entre otros

supuestos, las autenticaciones de copias de actos administrativos generales y las copias de documentos que reposaran en las oficinas departamentales.

LA DEMANDA

El actor demandó la nulidad de los numerales 7° y 9° del artículo 1° del Decreto Departamental N° 00266 del 26 de diciembre del 2007, a cuyo tenor se lee:

“Artículo primero. Reajustase el valor de la estampilla prodesarrollo departamental, para los siguientes actos sin cuantía:

(...)

7. Cada copia de los documentos que reposen en las oficinas departamentales, setecientos pesos (\$700.00)

(...)

9. Autenticaciones de copias de actos administrativos de carácter general o ejemplares de la gaceta departamental, tres mil pesos (\$3.000.00).

(...)”

El demandante invocó como violado el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo. Sobre el concepto de violación expuso, en síntesis:

El pago de las copias documentales solicitadas ante la Administración Pública en ejercicio del derecho de petición de informaciones, debe hacerse de acuerdo con la tarifa fijada por el funcionario encargado de autorizar la expedición de las mismas, sin que en ningún caso pueda exceder el costo de la reproducción, que en el comercio común es de \$100.

Los precios establecidos en los apartes acusados superan dicho costo, en cuanto ascienden a \$700 por cada copia, si ésta es simple, y a \$3000, si es autenticada.

La legislación nacional sólo autoriza cobrar la expedición de copias auténticas a los notarios públicos y a los secretarios de despachos judiciales, no a la administración departamental que, en su nivel, debe sujetarse a los mandatos legislativos.

Por lo demás y en el capítulo de hechos, indica que el decreto demandado fue expedido por el Gobernador encargado, sin la firma de los secretarios de despacho que correspondían.

CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

El Departamento de Cundinamarca propuso las excepciones de “inepta demanda por falta de integración del acto complejo”, dado que el actor debió demandar el artículo 257 de la Ordenanza 24 del 15 de septiembre del 2007, en cuanto dispuso la base gravable sobre la cual se aplica la tarifa de la estampilla prodesarrollo departamental para cada vigencia fiscal, y no pretender invalidarla por vía de la acción de simple nulidad contra el decreto demandado que, lejos de fijar valores de cobro para fotocopias, definió el reajuste de dicha tarifa.

Así mismo, se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

El pago de tributos departamentales se exige por la expedición de un acto administrativo determinado y no por la fotocopia del mismo.

La expedición de copias debe pagarse cuando así lo justifique la cantidad de las mismas, y si en la oficina respectiva no se pueden reproducir los documentos o su tarifa fuere demasiado elevada a juicio del peticionario, la Ley 57 de 1985 permite que el Jefe de la Oficina Pública indique el sitio en donde puedan sacarse a cargo del particular.

El solicitante de las copias debe asumir el costo de su reproducción que, como tal, difiere de la tarifa establecida para los tributos departamentales.

El artículo 258 de la Ordenanza 24 de 1997 – Estatuto de Rentas del Departamento de Cundinamarca -, prevé que la tarifa de los documentos sin cuantía debe reajustarse anualmente de acuerdo con el IPC a 30 de noviembre de cada año. Ciñéndose a ese parámetro, el acto demandado ordenó reajustar el valor de la estampilla prodesarrollo departamental para la vigencia fiscal del 2008.

El demandante confunde el costo correspondiente a la reproducción de la copia del documento con la tarifa de la Estampilla Departamental de Prodesarrollo,

respaldada en la ley y en la ordenanza señalada y cuya causación se produce al momento de ocurrir el hecho generador establecido para la tipificación del tributo con la solicitud de copias.

Las entidades territoriales en ejercicio de su autonomía gozan de poder tributario, de modo que pueden establecer los elementos de los tributos que autorice la ley, si el Congreso no lo ha hecho.

De acuerdo con ello, el Departamento de Cundinamarca podía establecer la base gravable, los hechos generadores y las tarifas de las estampillas creadas por el legislador y aplicables en su territorio.

Finalmente, el demandado propone junto con la excepción innominada, la que denomina "inexistencia del acto administrativo demandado", dado que el decreto que reajusta la tarifa de la estampilla para los actos sin cuantía quedó derogado por el Decreto 0380 del 30 de diciembre del 2008.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

La demanda no señala normas superiores violadas que ordenen la suscripción de los decretos del gobernador por parte de otros funcionarios.

El artículo 24 del C. C. A. se fundamenta en el cumplimiento de la función administrativa en cuanto autoriza una tasa para cubrir el costo total o parcial del servicio de reproducción de copias de documentos emanados de las entidades públicas. Por tanto, ese cobro se causa ante la solicitud de un servicio que beneficia sólo a quien lo pide.

A través de la Ordenanza 24 de 1997 la Asamblea Departamental de Cundinamarca facultó al gobernador para reajustar la tarifa de la estampilla prodesarrollo departamental, que creó como tributo documentario de acuerdo con el rol que desempeñe el sujeto pasivo en la operación económica, o como medio de comprobación.

Dicho gravamen se causa por la ocurrencia del hecho generador previsto en el artículo 257 ibídem, para actos administrativos con o sin cuantía, y el decreto demandado sólo ordena reajustar el valor de las estampillas, sin pretender remunerar el costo del servicio prestado.

Las Asambleas Departamentales tienen autonomía impositiva y se sujetan a la ley para definir cada uno de los elementos que caracterizan los tributos de que se trate, para el caso, el autorizado por el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986.

El decreto demandado sólo ajusta la estampilla prodesarrollo departamental a los parámetros fijados por el artículo 258 de la ordenanza mencionada, en desarrollo de la facultad que ésta confirió para reajustar anualmente el monto de ese tributo y no el de la tasa prevista en el artículo 24 del C.C. A.

Tales cobros tienen diferente naturaleza jurídica, pues mientras el del referido artículo 24 atañe a la retribución por gasto de reproducción de copias, el del artículo 258 corresponde al reajuste del cobro de la estampilla destinada a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandante apeló la sentencia del Tribunal.

Al efecto, reiteró los argumentos de la demanda y puntualizó:

Las normas demandadas disponen un precio elevado de estampillas departamentales, mientras que el artículo 24 del C. C. A. prevé un precio moderado aplicable a estampillas del orden nacional.

La administración departamental debe ceñirse a los límites de precios que establecen el Código Contencioso Administrativo y el artículo 17 de la Ley 57 de 1985 para el suministro de copias de documentos públicos, incluyendo las autenticadas. No obstante, los numerales demandados sobrepasan esos límites.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El demandado insistió en los argumentos de la contestación, excepto en cuanto a la distinción de las excepciones que propuso, y adujo que cuando en la respectiva oficina pública no pueden reproducirse los documentos, o la tarifa para ello fuere muy elevada para quien pide dicho copiado, el jefe de la oficina pública puede indicarle un sitio para hacerlo.

El demandante no alegó de conclusión.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público rindió concepto desfavorable al recurso de apelación, con apoyo en estos argumentos:

La expedición del decreto acusado sin la firma de todos los secretarios de despacho, es una manifestación aislada carente de apoyo jurídico, pues el demandante no indicó las normas violadas por dicha circunstancia.

El recurso de apelación no aporta nuevos elementos para desvirtuar el análisis realizado por el a quo en orden a desestimar la violación del artículo 24 del C. C. A., el cual sólo pretende que el solicitante de las copias cubra su costo.

No puede concluirse que dicha norma restrinja o limite la orden de reajustar un impuesto departamental, impartida por el Estatuto de Rentas de Cundinamarca, ni que el decreto demandado la haya transgredido por haberla ejecutado.

Las normas a las que debió sujetarse el reajuste no se invocaron como violadas y, de acuerdo con el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986, la finalidad de la estampilla prodesarrollo departamental no es cobrar el costo de reproducción o la expedición de un documento, sino obtener recursos destinados a la construcción de una infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Ese objetivo no puede cumplirse si se condiciona el valor de la estampilla al costo de las copias que establece el ya mencionado artículo 24.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio Público solicita que se confirme la sentencia apelada.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Provee la Sala sobre la legalidad de los numerales 7º y 9º del artículo primero de Decreto N° 00266 del 26 de diciembre del 2007, expedido por el gobernador de Cundinamarca, por medio del cual “se reajustan los valores de algunos tributos departamentales y se dictan otras disposiciones”.

En los términos del recurso de apelación, corresponde analizar si el reajuste del valor de la estampilla prodesarrollo departamental en los valores que establecen los numerales mencionados (*\$700.00 por cada copia de los documentos que reposan en las oficinas departamentales y 3.000.00 por las autenticaciones de copias de actos administrativos de carácter general o ejemplares de la gaceta departamental*), transgreden el principio de legalidad por violación directa del artículo 24 del C. C. A.

Cuestión preliminar

Sea lo primero observar que el señalamiento del demandante en relación con la suscripción del Decreto 00266 del 2007, no fue planteado como cargo de nulidad ni se refirió como motivo de violación de alguna norma concreta; y menos aún se integró al concepto de violación del libelo.

Se trata simplemente de una afirmación con la que comienzan a relacionarse los hechos de la demanda, lo cual, unido a las verificaciones anteriores, desestima el análisis de legalidad sobre ese tópico.

Es así porque, si bien los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración encaminadas a producir efectos jurídicos, son susceptibles de judicialización por parte de esta jurisdicción a través de las acciones establecidas en los artículos 84 y 85 del C. A. A., lo cierto es que se encuentran amparados por la presunción de legalidad derivada del sometimiento coercitivo de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico, propio de los Estados Sociales de Derecho y, por lo mismo, su control judicial se encuentra sujeto a una carga procesal de alegación por parte de quien pretenda desvirtuar la presunción, demarcando de esa

forma tanto el terreno de defensa para el demandado como el ámbito de análisis para el juez y el alcance de su decisión.

En efecto, entre los requisitos de las demandas contra la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 137 (numeral 4º) ibídem, exigió que en la impugnación de actos administrativos se indiquen las normas violadas y se explique el concepto de su violación¹. Por su parte, el inciso segundo del artículo 170 ibídem, circunscribió el efecto erga omnes de la sentencia que niega la nulidad pedida, a la causa petendi juzgada.

Tales preceptos imponen limitaciones que le endilgan a esta jurisdicción un carácter rogado, en cuanto administra justicia sólo respecto de lo que le piden quienes ejercen las acciones reservadas a su conocimiento, tomando como fundamento el ordenamiento legal que le invocan como vulnerado por los actos administrativos, y los argumentos en que justifican el dicho de vulneración.

Lo anterior, de paso sea precisar, sin perjuicio de los casos de flagrante violación de derechos fundamentales por parte del acto administrativo o de incompatibilidad entre este y la constitución, en el caso de las acciones de simple nulidad, aunque se aparten de las normas que se señalan como vulneradas².

En esa medida, los señalamientos desprovistos de un concreto marco de violación (norma y concepto) no satisfacen las exigencias del referido artículo 137, ni tienen, por ende, la virtud de enervar la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Del análisis de fondo

Al tenor literal de las normas acusadas, éstas dispusieron el **reajuste del valor de la estampilla prodesarrollo departamental** para dos tipos de actos que el Decreto 00266 del 2007 distingue como “sin cuantía”:

¹ Mediante [sentencia C-197 de 1999](#) la Corte Constitucional declaró exequible este numeral, bajo la condición de que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de violación. Igualmente, cuando dicho juez advierte incompatibilidad entre la Constitución y una norma jurídica tiene la obligación de aplicar el art. 4 de la Constitución.

² En estos casos el análisis judicial de legalidad puede ir más allá del planteamiento rogado del actor.

- La expedición de copias de documentos que reposan en las oficinas departamentales.
- La autenticación de actos administrativos generales o ejemplares de la gaceta departamental.

Las estampillas prodesarrollo departamental para cuyo valor se dispuso el reajuste, fueron establecidas por la Ordenanza N° 24 de 1997 de la Asamblea de Cundinamarca, en virtud de la autorización que le confirió el artículo 170 del Código de Régimen Departamental para ordenar la emisión de las mismas, con la determinación de su monto, su tarifa, sus características, las exenciones que se les aplicaban, y todo lo necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión.

En ese contexto, la mencionada ordenanza dispuso:

***“ART. 255.** El producido de las estampillas "Prodesarrollo Departamental", constituye renta del Departamento de Cundinamarca, y su producido se destinará a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva.*

El porcentaje máximo de emisión no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental.

***ART. 257.** Autorízase al Gobierno Departamental para emitir estampillas Pro-Desarrollo hasta por el veinticinco por ciento (25%) de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Departamento.*

(...)

La Estampilla Pro-Desarrollo se cobrará sobre actos administrativos con cuantía y sin cuantía que se señalan a continuación:

(...)

2. Actos administrativos sin cuantía

a. Actas de posesión de funcionarios de cualquier otro orden que deban posesionarse en propiedad o interinidad ante la autoridad Departamental, con la expedición de las copias correspondientes, cuatro mil cien pesos (\$4.100,00).

b. Cada formulario de solicitud de tornaguías para licores y vinos nacionales y extranjeros mil cien pesos (\$1.100,00).

c. Cada formulario de solicitud de tornaguías para cerveza, mil cien pesos (\$1.100,00).

d. Cada formulario de solicitud de tornaguías para tabaco, mil seiscientos pesos (\$1.600,00)

e. Cada formulario de solicitud de estampillas para venta de licores, vinos y aperitivos tanto nacionales como extranjeros, trescientos pesos (\$300,00).

f. Cada tornaguía expedida por otros Departamentos con destino a Cundinamarca, cuatrocientos pesos (\$400,00).

g. Orden de pago, mil cien pesos (\$1.100,00).

h. Cada copia de documentos que reposen en las oficinas Departamentales, cien pesos (\$100,00), por cada hoja del documento.

i. Cada certificado que sea expedido por funcionarios del orden Departamental, mil cien pesos (\$1.100,00).

j. Autenticaciones de copias de actos administrativos de carácter general o de ejemplares de la Gaceta Departamental, mil cien pesos (\$ 1.100,00).

k. Matrículas, licencias, autorizaciones mil cien pesos (\$1.100,00).

l. Concesiones, cincuenta y dos mil setecientos pesos (\$52.700,00).

m. Patentes, cinco mil cuatrocientos pesos (\$5.400,00).

n. Permisos para el levantamiento especial de prohibiciones tanto del orden Departamental como municipal, diez mil quinientos pesos (\$10.500,00).

ñ. Inscripciones de establecimientos docentes, ciento diez mil trescientos pesos (\$110.300,00).

o. Inscripciones de profesionales para el ejercicio de la respectiva profesión, diez mil seiscientos pesos (\$10.600,00).

p. Resoluciones y conceptos sobre personería jurídica, diez mil seiscientos pesos (\$10.600,00).

q. Conceptos sobre cartas de naturaleza colombiana, veintiún mil cien pesos (\$21.100,00).

r. Cada uno de los actos señalados en el decreto No. 00029 de enero 13 de 1994, causados en las inspecciones de Tránsito y Transporte de Cundinamarca, mil seiscientos pesos (\$1.600,00).

s. Formularios para solicitudes de paz y salvo, y certificados, matrículas, pases, licencias, traspasos, regrabaciones de motores, levantamiento y reserva de dominio y demás solicitudes, mil cien pesos (\$1.100,00).

(...)

ART. 258. El Gobernador de Cundinamarca expedirá anualmente a más tardar a 31 de diciembre un decreto en el cual se reajusten las tarifas dadas en los documentos sin cuantía señalados en el numeral 2 del artículo anterior. Este incremento será equivalente al índice de precios al consumidor anual a 30 de noviembre de cada año.

PAR.-Cuando el resultado de la liquidación tenga fracción de cien pesos (\$100,00) la liquidación se aproximará al múltiplo de cien siguiente.

En concordancia con la última norma transcrita, la Ordenanza N° 09 de 1999 de la misma Asamblea Departamental, previó que la estampilla prodesarrollo se reajustaría anual y acumulativamente en el ciento por ciento (100%) del incremento porcentual del IPC para empleados elaborado por el DANE, en el periodo comprendido entre el 1° de octubre del año anterior al gravable y la misma fecha del año inmediatamente anterior.

Las disposiciones demandadas, entonces, se limitaron a ejecutar la orden de reajuste de tarifas que otorgó el artículo 258 de la Ordenanza 24 de 1997 respecto de todos los documentos sin cuantía relacionados en el numeral 2° del artículo 257 ibídem, entre los cuales se encuentran las copias de los documentos que reposen en las oficinas Departamentales, con tarifa de cien pesos \$100,00 por cada hoja del documento, y las autenticaciones de copias de actos administrativos generales o de ejemplares de la Gaceta Departamental, con tarifa de mil cien pesos \$ 1.100,00 cada una (*lits. h) y j*).

En general, la estampilla prodesarrollo departamental ha sido concebida por esta Sala como un tributo departamental y municipal, creado por mandato legal y que, según las regulaciones locales en concordancia con la ley que la crea, se paga por la realización de ciertos actos, contratos o actuaciones con entidades públicas³.

Acorde con tal naturaleza tributaria, entiende la Sala que la regulación de los artículos 257 y 258 de la Ordenanza N° 24 de 1997, traída a colación párrafos atrás, atañe a dos elementos esenciales del gravamen propiamente dicho, a saber: la base gravable y la tarifa.

³ Sentencia del 4 de marzo del 2010, exp. 16557.

En fallo del 5 de octubre del 2006, la Sala refirió dicho tributo como tributo asociado a "tasas parafiscales", en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituye un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; de carácter excepcional, en cuanto al sujeto pasivo del tributo; con recursos revertidos en beneficio de un sector específico; y destinado a sufragar gastos en que incurren las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado (*C-768 del 2010*)

La primera de ellas se concibe como el aspecto cuantitativo del hecho gravado, que se traduce en el descriptor de un parámetro a través del cual puede expresarse la magnitud de aquél en valores económicos que deben ser establecidos por procedimientos especiales para cada caso⁴.

Ante todo, la base gravable muestra el resultado de una serie de procesos jurídicos en cuanto parte de la identificación del hecho generador, y económicos, porque permiten tomar valores con los que pueden cuantificarse cifras usualmente monetarias o, se repite, la magnitud del hecho gravado.

Así, dicha base debe corresponder a la realidad que constituye el hecho generador, de manera que su regulación legal o territorial puede no contener una medición concreta, sino las reglas a partir de las cuales se dimensiona la cuantía de la obligación tributaria con la aplicación de indistintos métodos de determinación⁵.

El segundo elemento, por su parte, es el factor que se aplica sobre la base gravable para calcular la cuota con la que el sujeto pasivo debe contribuir al pago del tributo para el financiamiento de las cargas públicas.

Grosso modo, la tarifa se presenta como un factor de medición de la base gravable o, si se quiere, de liquidación particular, que puede ser fijo o variable, ya sea que se exprese en una determinada suma de dinero, ora que se comprenda entre un máximo y un mínimo ajustado a la magnitud de la base. Así mismo, las tarifas pueden expresarse en porcentajes fijos, proporcionales (el tributo crece en forma proporcional al incremento de la base), o progresivos (aumentan en la medida en que se incrementa la base gravable).

Bajo esta perspectiva, es claro que la orden de reajuste prevista en el artículo 258 de la normativa departamental y cumplida por el Decreto 00266 del 2007, recae directamente sobre la tarifa de la estampilla pro-desarrollo departamental.

⁴ BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael. *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*. Tercera Edición. Cuarta Reimpresión 2009. Editorial Legis. Págs. 262-263-269.

⁵ PIZA RODRÍGUEZ, Julio Roberto, *Curso de Derecho Tributario, Procedimiento y Régimen Sancionatorio*, primera edición, 2010, Pág. 386.

En esa medida, dicho reajuste no puede entenderse condicionado o supeditado a las limitantes de cobro establecidas en el artículo 24 del C. C. A., pues éstas, lejos de regular un aspecto inherente a uno de los elementos esenciales de un tipo impositivo, operan en un ámbito general para el pago del servicio de reproducción de copias por parte de las entidades públicas, en ejercicio del derecho de petición de información en actuaciones administrativas generales, que no fiscales.

En efecto, según la norma precitada, subrogada por el artículo 17 de la Ley 57 de 1.985, *“la expedición de copias dará lugar al pago de las mismas, cuando la cantidad solicitada lo justifique. El pago se hará a la tesorería de la entidad o en estampillas de timbre nacional que se anularán, conforme a la tarifa que adopte el funcionario encargado de autorizar la expedición.*

En ningún caso el precio fijado podrá exceder al costo de la reproducción.”

La sentencia C-099 del 2001 analizó la constitucionalidad de esta disposición, y específicamente si la exigencia legal del pago de las copias de los documentos oficiales, solicitadas por los ciudadanos, conculcaba o restringía injustificada y desproporcionadamente los derechos fundamentales de petición e igualdad.

Tal proveído concluyó que esa carga económica, cuando la cantidad de copias lo justificara, no violaba el derecho fundamental de petición, porque sólo pretendía racionalizar el ejercicio de la función administrativa y preservar el patrimonio público de las entidades públicas.

Dicho cobro, precisó la sentencia, se fundamenta en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad, y se ajusta a los artículos 150-12, 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución Política, pues a través de él sólo se ejerció la función legislativa relacionada con la creación de una modalidad de tasa a favor de una entidad pública, tendiente a recuperar los costos de la reproducción de publicaciones por parte de organismos públicos, en virtud del derecho de petición de un ciudadano.

Por tanto, anotó la Corte, el artículo 24 procura una finalidad protegida constitucionalmente, valiéndose de un elemento de discrecionalidad con el cual el servidor público que autoriza la expedición de las copias puede determinar si la

cantidad solicitada justifica el cobro de las mismas que, en esa medida, tornó justo, razonable y proporcional.

El contexto normativo del artículo en comentario vigente para cuando se instauró la presente acción, corresponde al Capítulo IV del Título I del Código Contencioso Administrativo (arts. 17 a 24), a lo largo del cual se regula el derecho de petición de informaciones generales, especiales y particulares⁶ dentro de las actuaciones administrativas, como modalidad del derecho a presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener su pronta resolución (*C. P. art. 23*), pero específicamente relacionadas con la acción de las autoridades y con la expedición de copia de sus documentos.

Claramente, dicho artículo – el 24 del CCA - contiene una limitación en cuanto al costo de reproducción de las copias solicitadas en ejercicio del derecho de petición.

Pero esa norma data del año 1985, cuando fue subrogada por la Ley 57 y aún no regía la Constitución de 1991, en la que se consagró el principio de autonomía impositiva territorial dentro de los límites fijados por el legislador frente al hecho generador, permitiéndole a las ordenanzas y a los acuerdos fijar las bases gravables y las tarifas siempre que se ajustaran a ese presupuesto legal de imposición.

Se trata entonces de un precepto legal anterior a la regulación especial tributaria de la estampilla prodesarrollo departamental, en la cual se dispone el reajuste de la tarifa de dicho tributo en el 100% del incremento del IPC, como elemento sustancial de la obligación tributaria generada por ese gravamen y respaldado por el principio de autonomía territorial que reconoció el constituyente.

En efecto, la estampilla prodesarrollo departamental fue creada por el artículo 170 del Decreto 1222 del 18 de abril de 1986, con la precisión de que su valor no

⁶ **ARTÍCULO 18.** Las autoridades mantendrán en sitios de fácil acceso público los documentos relativos a ellas, con información actualizada de interés general acerca de: 1. Las normas que les dan origen y definen sus funciones o su naturaleza y estructura, si es el caso; 2. Las oficinas para formular consultas, entregar y recibir documentos y bienes y conocer las decisiones; 3. Los métodos, procedimientos, formularios y sistemas para el trámite de los diversos asuntos, y los organigramas y manuales de funciones. Cualquier persona tiene derecho a pedir y obtener copia de los anteriores documentos

ARTÍCULO 19. [Subrogado por el art. 12, Ley 57 de 1985.](#) **Información especial y particular.** Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.

podía exceder del 2% del valor del documento o instrumento gravado. Ese porcentaje se entendió modificado por el artículo 6° de la Ley 26 de 1990.

Por la Ordenanza N° 24 de 1997, expedida en vigencia de la Constitución de 1991, se adoptó el Estatuto de Rentas del Departamento de Cundinamarca, que incorporó la estampilla prodesarrollo departamental como renta del departamento y previó su base gravable y tarifa para actos administrativos con y sin cuantía, expresamente diferenciados.

Bajo tal precepto, el Departamento de Cundinamarca gravó el costo de reproducción con la estampilla mencionada, cuando recae sobre documentos que carecen de cuantía. Es decir, más que gravar la solicitud de copias pedidas en ejercicio del derecho de petición regulado genéricamente por el artículo 23 de la CP, el tributo establecido afectó el copiado de un acto administrativo no cuantificable, como uno de los tipos de documentos pasibles de solicitarse en razón de la petición de informaciones a la que refiere el artículo 24 del CCA.

Posteriormente el artículo 2° de la Ordenanza 9 de 1999, dispuso el ajuste anual y acumulativo de los valores absolutos relacionados con el impuesto mencionado y el artículo 5° de la Ordenanza 19 del 2000 incrementó el porcentaje límite de tarifa señalado en el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986, al 2.2.%.

En ese contexto surgieron las normas acusadas que, en sí mismas, lo que hacen es reajustar la tarifa del tributo departamental creado por el legislador en ejercicio de su poder tributario originario, y configurado en el marco de la obligación tributaria sustancial que surge por la realización del hecho generador de aquel, sobre el cual el actor no presentó ningún reparo.

De acuerdo con lo explicado, en el reajuste del valor de la estampilla prodesarrollo departamental en Cundinamarca sobre el copiado de actos administrativos sin cuantía y el costo de reproducción para la generalidad de documentos solicitados en ejercicio del derecho de petición de información, se advierten dos conceptos que, además de tener diferente naturaleza, se rigen por normativas excluyentes.

Es así, porque mientras el costo de reproducción de los documentos solicitados en ejercicio del derecho mencionado integra el conjunto de preceptos procesales que sólo pueden aplicarse a los procedimientos administrativos no regulados por leyes

especiales⁷; el reajuste de tarifas es una disposición fiscal sustancial que atañe a uno de los elementos esenciales de la estampilla pro-desarrollo departamental, regulada específicamente por el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986 y la Ordenanza N° 24 de 1997.

En consecuencia, el reajuste dispuesto por el Decreto Departamental 00266 del 2007 sólo debía ajustarse a los parámetros impositivos que establecieron los dos cuerpos normativos anteriormente señalados, sin perjuicio de que el demandante, en acción independiente, pueda cuestionar la legalidad de la ordenanza señalada en cuanto adoptó la estampilla prodesarrollo departamental como renta del Departamento de Cundinamarca, respecto de actos administrativos sin cuantía, entre otros.

En este orden de ideas, la Sala confirmará la sentencia apelada, porque el cargo analizado no fue idóneo para desvirtuar la presunción de legalidad de los apartes normativos demandados.

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

FALLA

PRIMERO. CONFÍRMASE la sentencia del 4 de junio del 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la acción de nulidad de José Antonio Galán Gómez contra los numerales 7° y 9° del artículo 1° del Decreto 00266 del 26 de diciembre del 2007, expedido por el Gobernador de Cundinamarca.

⁷ **C. C. A. ARTÍCULO 1.** Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de "autoridades".

Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.

Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas.

Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción"

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA **HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**
Presidente

WILIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ