

**ESTAMPILLA PRO-DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Reajuste de la tarifa por expedición de copias de documentos que reposen en las oficinas departamentales (Decreto 00336 de 30 de diciembre de 2005 del Gobernador de Cundinamarca - Artículo 1, Numeral 7). No viola el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo, en tanto no puede estar supeditado a las limitantes de cobro allí previstas para la expedición de copias de documentos públicos, en la medida en que la norma acusada regula un aspecto inherente a uno de los elementos esenciales de un tipo impositivo y no el pago por el servicio de reproducción de copias por parte de las entidades públicas / ESTAMPILLA PRO-DESARROLLO DEPARTAMENTAL - Reajuste de la tarifa por expedición de copias de documentos que reposen en las oficinas departamentales (Decreto 00336 de 30 de diciembre de 2005 del Gobernador de Cundinamarca - Artículo 1, Numeral 7). No viola el artículo 13 de la Constitución Política, dado que es diferente el precio que se cobra por la reproducción mecánica de un documento público a la tarifa de la estampilla**

En precedente judicial que ahora se reitera, en el que la Sala decidió negar la nulidad de los numerales 7° y 9° del artículo 1° del Decreto 00266 del 26 de diciembre del 2007, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, decreto que, como el 0336 de 2005, también reajustó el valor de la estampilla pro desarrollo departamental pero para otra vigencia, la Sala diferenció que uno era el precio que se cobra por la reproducción mecánica del documento y otra la tarifa de la estampilla prodesarrollo departamental. Para el efecto explicó que *“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.”* Precisó también, que en concordancia con la Ordenanza N° 024 de 1997, *“(…) 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”*. En esa medida, la Sala concluyó que el Decreto 00266 de 2007 se limitó 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. De manera que, la Sala, acorde con la naturaleza tributaria de la estampilla, entendió *“(…) 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.”* De ahí que la Sala concluyera que la orden de reajuste prevista en el artículo 258 de la normativa departamental y cumplida por el Decreto 00266 del 2007, había recaído directamente sobre la tarifa de la estampilla pro-desarrollo departamental. Y que 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. Las razones expuestas son plenamente aplicables a la hora de

analizar el Decreto 00336 de 2005 pues, como se precisó, este decreto hizo lo mismo que el Decreto 00266 de 2007, esto es, reajustó la tarifa de las estampillas, pero para otra vigencia fiscal. En esa medida, procede denegar la nulidad de las pretensiones de la demanda por violación del artículo 24 del C.C.A. Por lo mismo, no procede la causal de nulidad por violación del artículo 13 de la Carta Política como lo concluyó la sentencia apelada, pues no era pertinente comparar el precio que cobran ciertas entidades del Estado por la expedición de copias de documentos públicos con el monto de la tarifa de la estampilla, pues, como se precisó, se trata de dos conceptos totalmente diferentes.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 13 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 24 / CODIGO DE REGIMEN DEPARTAMENTAL - ARTICULO 170 / ORDENANZA 024 DE 1997 (ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA) - ARTICULO 257, NUMERAL 2; ARTICULO 258

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 00336 DE 2005 (30 DE DICIEMBRE) GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA - ARTICULO 1, NUMERAL 7 (No Anulado) / DECRETO 00336 DE 2005 (30 DE DICIEMBRE) GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA - ARTICULO 1, NUMERAL 8 (No Anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 25000-23-27-000-2006-01373-01(17950)**

**Actor: ENCARNACION SABOGAL MORA**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

#### **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Departamento de Cundinamarca contra la sentencia del 20 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que decidió:

*"1. Se declara la nulidad del numeral 7 del artículo 1 del Decreto 336 de diciembre 30 de 2005, expedido por el Gobernador de Cundinamarca.*

*2. Se **NIEGAN** las demás súplicas de la demanda".*

## **ANTECEDENTES**

### **LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad, la ciudadana Encarnación Sabogal Mora solicitó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

*“1.- Que se decrete la nulidad de los Numerales siete y ocho (7-8) del Artículo primero (1°) del Decreto departamental No. 00336 de Diciembre 30 del año 2005.”*

(...)

### **Acto administrativo demandado.**

El acto demandado es del siguiente tenor<sup>1</sup>:

***“DECRETO NÚMERO 00336 de Diciembre 30 de 2005***

***POR EL CUAL SE REAJUSTAN LOS VALORES DE ALGUNOS TRIBUTOS  
DEPARTAMENTALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES***

***EL GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA***

*En ejercicio de las atribuciones constitucionales, legales y en especial las conferidas por las Ordenanzas 24 de 1997, 29 de 2001 y 48 de 2002, y*

### **CONSIDERANDO**

---

<sup>1</sup> Texto tomado de la copia aportada por la demandante. Folios 39 al 44 del C.P.

*I. Que de conformidad con lo establecido en el Decreto Extraordinario 1222 del 18 de abril de 1986 en el artículo 170, la Asamblea de Cundinamarca expidió la Ordenanza 24 de 1997, mediante la cual se ordenó la emisión de la Estampilla Pro-desarrollo.*

*Que el literal b), numeral 1 del artículo 257 de la Ordenanza 24 de 1997 fue adicionada por la Ordenanza 30 de 1997.*

*Que mediante la Ley 26 del 8 de febrero de 1990 Artículo 6 se modificó parcialmente el Decreto 1222 de 1986 en lo relacionado a la tarifa de la Estampilla Pro-desarrollo.*

*Que la Ordenanza 19 de 2000 Artículo 5 indicó que la Estampilla Pro-desarrollo tendrá una tarifa de 2.2%, la cual se aplicará a los actos administrativos con cuantía.*

*Que la Ordenanza 19 de 1998 estableció que la Estampilla Pro-desarrollo se reajustará anual y acumulativamente en el ciento por ciento (100%) del incremento porcentual del índice de precios al consumidor para empleados, que corresponde elaborar al Departamento Nacional de Estadística, en el periodo comprendido entre el (1) de Octubre del año anterior al gravable y la misma fecha del año inmediatamente anterior.*

*Que de conformidad con lo establecido por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE– el incremento del índice de precios al consumidor para empleados comprendido entre el 1 de octubre de 2004 y el 30 septiembre de 2005, es de CINCO PUNTO CERO DOS POR CIENTO (5.02%).*

*Que la Ordenanza 24 de 1997 artículo 258 establece que las liquidaciones de las estampillas Pro-desarrollo con fracciones de cien (\$100) deben aproximarse al múltiplo de cien siguiente*

*(...)*

*Que conforme a los considerandos expresados, se*

**DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** *Reajústese el valor de la ESTAMPILLA PRO-DESARROLLO DEPARTAMENTAL, para los siguientes actos sin cuantía:*

(...)

*7. Cada copia de documentos que reposen en las oficinas departamentales, QUINIENTOS PESOS (\$500)*

*8. Cada certificado que sea expedido por funcionarios del orden departamental, DOS MIL SEISCIENTOS PESOS (\$2.600). (...)*

**Normas violadas.**

La demandante invocó como normas violadas el preámbulo, los artículos 2, 13 y 58 de la Constitución Política y 84 del Código Contencioso Administrativo.

**Concepto de violación.**

Señaló que el acto administrativo demandado violó los artículos 2, 13 y 58 de la Constitución Política en la medida en que el Decreto estableció un precio excesivo por la expedición de copias de los documentos que reposan en las oficinas departamentales y por la expedición de certificados suscritos por funcionarios del departamento.

Sostuvo que el Departamento de Cundinamarca incurrió en desviación de poder en tanto que, al expedir el decreto demandado, no tuvo en cuenta los fines para los que se autorizó su expedición.

Que, de igual forma, el decreto fue falsamente motivado porque ninguna de las normas invocadas para su expedición, autorizaron el cobro por la expedición de copias de los documentos que reposan en las oficinas del Departamento o por la expedición de certificados suscritos por los funcionarios del departamento.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Mediante apoderada judicial, el Departamento de Cundinamarca contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas.

Propuso como excepción la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo demandado en razón a que como las tarifas de los tributos departamentales son ajustadas anualmente, para el año en el que se interpuso la demanda, el decreto 00336 de 2005 demandado ya no estaba vigente, pues ya había entrado a regir el Decreto 00296 de 2006.

Señaló que de conformidad con las facultades conferidas mediante el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, la Asamblea Departamental expidió la Ordenanza No. 24 de 1997, que autorizó al gobierno departamental para emitir una estampilla pro-desarrollo departamental hasta por el 25% de los ingresos del departamento.

Que, según lo dispuesto en el artículo 2º de la Ordenanza No. 9 de 1999, los valores absolutos de los tributos departamentales, entre los que se encuentra la estampilla pro-desarrollo departamental, se deben reajustar anual y acumulativamente en el 100% del incremento porcentual del índice de precios al consumidor para empleados correspondiente al periodo comprendido entre el 1º de octubre del año anterior al gravable y la misma fecha del año anterior, certificado por el DANE.

Sostuvo que para el periodo comprendido entre el 1º de octubre de 2004 y el 30 de septiembre de 2005, el incremento de precios al consumidor para empleados fue del 5.02% y que ese fue el ajuste realizado por el Gobernador de Cundinamarca sobre el valor de la estampilla pro-desarrollo departamental mediante el Decreto No. 00336 de 2005.

Concluyó que la estampilla pro-desarrollo departamental es un tributo autorizado por el Decreto No. 1222 de 1986, establecido en el Departamento de Cundinamarca mediante la Ordenanza No. 24 de 1997. Que, por su parte, la demanda se fundó en una presunta violación al artículo 24 del C.C.A. que prohíbe el cobro por la expedición de copias de los documentos que reposan en las entidades públicas por un valor mayor al costo de su reproducción, sin tener en cuenta que el cobro que hace el Departamento es por la estampilla como tal y no por la reproducción del documento reproducido.

#### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 20 de agosto de 2009, declaró la nulidad del numeral 7 del artículo 1º del Decreto 00336 de 2005 y negó las demás pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

En relación con la excepción referida a la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo atacado, señaló que la demanda fue interpuesta en vigencia del Decreto No 00336 de 2005 y que si bien era cierto que al momento de dictarse la sentencia ese decreto había perdido vigencia, durante el tiempo en que estuvo en vigor pudo surtir efectos jurídicos materiales, por lo que era pertinente analizar la demanda de nulidad propuesta por la parte actora.

Respecto de la discusión de fondo, el Tribunal sostuvo que los valores de \$500 y \$2.600 establecidos en los numerales 7 y 8 del artículo 1º del Decreto No. 00336 de 2005, por la expedición de copias de documentos y la expedición de certificados, respectivamente, correspondían a tasas pagadas a través de una estampilla.

Sobre el valor de \$500 establecido en el numeral 7 del artículo en cuestión, sostuvo que pese a que el Gobernador tenía competencia para establecerlo, pudo comprobar que el costo promedio cobrado por la reproducción mecánica de documentos en algunas dependencias cercanas a la Gobernación de

Cundinamarca era de \$100, lo que evidenciaba la desproporción del monto establecido mediante el acto administrativo demandando y, por consiguiente, concluyó que sí se configuró la violación de los artículos 13, 23, 95-5 y 363 de la Constitución Política.

Adicionalmente, el Tribunal concluyó que la determinación del precio por la reproducción de documentos violó el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo que dispone que en ningún caso el precio fijado por la expedición de copias de documentos por parte de entidades públicas puede exceder el costo de reproducción.

Frente al valor de \$2.600 fijado por la expedición de los certificados a los que se refiere el numeral 8 del artículo 1º del Decreto No. 00336 de 2005, dijo que el Gobernador era competente para establecerlo y que su regulación no configuraba el desconocimiento del artículo 13 de la Constitución Política porque, a su juicio, el precio era razonable.

Que, de igual forma, dicho cobro no implicaba el desconocimiento del artículo 58 de la C.P. porque la expedición de certificados implicaba un costo para la administración que debía ser sufragado por los administrados que los requiriesen.

Por ultimo, sostuvo que pese a que el Decreto No. 00336 de 2005 invocó ciertas normas de competencia del gobernador para reajustar los valores de algunos tributos departamentales que no eran pertinentes, ello no daba lugar a que se configurara la desviación de poder y falsa motivación, como causales de nulidad alegadas por la parte actora.

## **EL RECURSO DE APELACIÓN**

El Departamento de Cundinamarca recurrió la decisión del Tribunal en cuanto declaró la nulidad del numeral 7º del artículo 1º del Decreto No. 00336 de 2005.



Señaló que el valor de \$500 establecido en el numeral 7 del artículo 1º del Decreto No. 00336 de 2005 corresponde al cobro de la estampilla pro-desarrollo departamental, tributo que grava los actos o documentos en los que intervienen las entidades territoriales. Que esos \$500 no corresponden al precio por la reproducción mecánica de documentos al que hace referencia el artículo 24 del C.C.A., como erradamente lo interpretó el Tribunal.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El Departamento de Cundinamarca reiteró los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación

La demandante no presentó alegatos de conclusión.

El **Ministerio Público** solicitó revocar la sentencia apelada y que, en su lugar, la Sala se declarara inhibida para pronunciarse por ineptitud de la demanda. Señaló que la parte actora no indicó las normas de rango legal violadas con el acto administrativo demandado ni precisó el concepto de violación al que hace referencia el numeral 4º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo. Por lo tanto, a su juicio, la demanda no cumplió los requisitos de forma establecidos en la ley.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el Departamento de Cundinamarca, la Sala decide si es nulo el numeral 7 del artículo 1º del Decreto No. 00336 del 2005, *"POR EL CUAL SE AJUSTAN LOS VALORES DE ALGUNOS TRIBUTOS DEPARTAMENTALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"* expedido por el Gobernador de Cundinamarca.

Para el efecto, le corresponde analizar a la Sala si el cobro fijado en el numeral 7 del artículo 1 del Decreto 0336 de 2005 corresponde al precio fijado por el departamento por concepto de reproducción de documentos que reposan en las oficinas departamentales, o, como lo afirma el apelante, corresponde al valor reajustado de la tarifa que fijó la Asamblea Departamental de Cundinamarca por concepto de la estampilla pro-desarrollo departamental.

En caso de ser lo primero, esto es, el precio fijado por el departamento por concepto de reproducción de documentos que reposan en las oficinas del Departamento de Cundinamarca se deberá analizar si, en efecto, la autoridad demandada violó los artículos 24 del C.C.A. y el 13 de la Carta Política. El primero, en cuanto prohíbe que el valor de las copias sea superior al costo de su reproducción. Y, el segundo, en cuanto consagra el derecho a la igualdad, derecho que, según el tribunal, se violó habida cuenta de que otras entidades del Estado expiden copias de documentos públicos a un precio mucho menor al que cobra el Departamento de Cundinamarca, según las pruebas recaudadas en el proceso.

**De la naturaleza del cobro previsto en el numeral 7 del artículo 1 del Decreto 0336 de 2005**

El numeral 7 del artículo primero del Decreto 0336 de 2005 dispone lo siguiente:

***“ARTÍCULO PRIMERO.-*** *Reajústese el valor de la ESTAMPILLA PRO-DESARROLLO DEPARTAMENTAL, para los siguientes actos sin cuantía:*

(...)

*7. Cada copia de documentos que reposen en las oficinas departamentales, QUINIENTOS PESOS (\$500)”*

En precedente judicial que ahora se reitera<sup>2</sup>, en el que la Sala decidió negar la nulidad de los numerales 7° y 9° del artículo 1° del Decreto 00266 del 26 de diciembre del 2007, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, decreto que, como el 0336 de 2005, también reajustó el valor de la estampilla pro desarrollo departamental pero para otra vigencia, la Sala diferenció que uno era el precio que se cobra por la reproducción mecánica del documento y otra la tarifa de la estampilla prodesarrollo departamental.

Para el efecto explicó que *“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.”*<sup>3</sup>

Precisó también, que en concordancia con la Ordenanza N° 024 de 1997, *“(…) 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.”*

En esa medida, la Sala concluyó que el Decreto 00266 de 2007 se limitó 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.

De manera que, la Sala, acorde con la naturaleza tributaria de la estampilla, entendió *“(…) que la regulación de los artículos 257 y 258 de la Ordenanza N° 24 de*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ Bogotá D.C., 17 de noviembre de 2012. Número de Radicación: 250002327000200900056 01. Número interno: 18414. Demandante: JOSÉ ANTONIO GALÁN GÓMEZ. Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.

<sup>3</sup> La Sala transcribió los artículos 257 y 258 de la Ordenanza 024 de 1997 que regularon la autorización para que la gobernación expida la estampilla y la autorización para que anualmente reajuste su valor.

1997, traída a colación párrafos atrás, atañe a dos elementos esenciales del gravamen propiamente dicho, a saber: la base gravable y la tarifa.”

De ahí que la Sala concluyera que la orden de reajuste prevista en el artículo 258 de la normativa departamental y cumplida por el Decreto 00266 del 2007, había recaído directamente sobre la tarifa de la estampilla pro-desarrollo departamental. Y que 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.

Las razones expuestas son plenamente aplicables a la hora de analizar el Decreto 00336 de 2005 pues, como se precisó, este decreto hizo lo mismo que el Decreto 00266 de 2007, esto es, reajustó la tarifa de las estampillas, pero para otra vigencia fiscal. En esa medida, procede denegar la nulidad de las pretensiones de la demanda por violación del artículo 24 del C.C.A.

Por lo mismo, no procede la causal de nulidad por violación del artículo 13 de la Carta Política como lo concluyó la sentencia apelada, pues no era pertinente comparar el precio que cobran ciertas entidades del Estado por la expedición de copias de documentos públicos con el monto de la tarifa de la estampilla, pues, como se precisó, se trata de dos conceptos totalmente diferentes.

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:**

**REVÓCASE** la sentencia apelada por las razones esgrimidas en la parte considerativa de esta providencia, en su lugar, **NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

**HUGO FERNANDO BASTIDAS  
BÁRCENAS**

Presidente

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE  
VALENCIA**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE  
RODRÍGUEZ**