

**ESTAMPILLA PRO CULTURA - Consagración legal. Finalidad. Es obligatoria en todas las operaciones que se realicen en la respectiva entidad territorial / TARIFA DE LA ESTAMPILLA PRO CULTURA - No puede ser inferior al 0.5% ni superior al 2% del valor del hecho sujeto al gravamen, unidad de medida que no se puede variar / TARIFA Y HECHO GENERADOR DE LA ESTAMPILLA PRO CULTURA - Para determinarlos las entidades territoriales deben seguir las pautas y limitaciones previstas en la Ley 397 de 1997 / AUTONOMIA TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - No es absoluta sino que se sujeta a la Constitución y la Ley / BASE GRAVABLE DE LA ESTAMPILLA PRO CULTURA - Es el valor del hecho o acto sujeto a gravamen**

Observa la Sala que en el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 666 de 2001, se autoriza a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que *“ordenen la emisión de una estampilla "Procultura" cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura”*. A su vez, en el artículo 38-2 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2º de la Ley 666 de 2001, se autoriza a los entes territoriales para que *“determinen las características, el hecho generador, las tarifas, las bases gravables y los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla "Procultura" en todas las operaciones que se realicen en su respectiva entidad territorial”* (...) Respecto de la tarifa, el artículo 38-3 de la Ley 397 de 1997 es claro en señalar que: *“La tarifa con que se graven los diferentes actos sujetos a la estampilla "Procultura" no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen”* (...) Como se puede advertir, la norma es clara en señalar las pautas y limitaciones que los entes territoriales deben tener en cuenta en el momento de determinar tanto el hecho generador, como la tarifa aplicable, respecto de la Estampilla Procultura. Es decir, que la tarifa a fijar por concepto de Estampilla Procultura, por todas las operaciones que se realicen en la respectiva entidad territorial, no podrá ser inferior al 0.5% ni superior al 2% del valor del hecho sujeto al gravamen. Respecto de la autonomía de los entes territoriales, la Corte Constitucional, con fundamento en los artículos 287, 294, 300-4, 313-4, 317 y 338 de la Constitución Política, ha dicho que *“no existe una autonomía absoluta en materia fiscal en cabeza de las entidades territoriales, pues su competencia para establecer y regular los tributos debe ejercerse por la autoridad competente, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley, lo cual significa que el atributo de la potestad impositiva regional y local es relativo y, en tal virtud, el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se respete el núcleo esencial de la autonomía, es decir, que no se desnaturalice la esencia de ésta de modo que se la desvirtúe, desconozca o desnaturalice”* (...). Es decir, que tanto en la determinación del hecho generador como en la tarifa aplicable a la estampilla en estudio, el ente territorial no puede desconocer las leyes vigentes, por la sencilla razón de que su facultad impositiva está sujeta a la Constitución y la Ley. En este orden de ideas y para el caso concreto, advierte la Sala que el Concejo Municipal de San Sebastián de Mariquita, en el momento de expedir el acuerdo demandado, debió atender las limitaciones y pautas fijadas por el legislador en el artículo 38-3 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2º de la Ley 666 de 2001. En efecto, se observa que el legislador, en el momento de fijar las pautas para determinar la tarifa aplicable respecto de la Estampilla Procultura, estableció como unidad de medida un porcentaje, que como es sabido, está formado por un valor numérico -para el caso concreto, desde el 0.5 hasta el 2- seguido del símbolo %, que

necesariamente en el *sub-exámine* depende del valor del hecho sujeto al gravamen, sobre el cual se va a cuantificar. Así, la unidad de medida fijada en el acto demandado, resulta ser sustancialmente diferente a la establecida en la ley y no puede ser equiparable a la empleada en el acuerdo acusado, esto es, al salario mínimo legal diario vigente, que corresponde a la remuneración mínima diaria establecida legalmente para el período laboral, que el empleador debe pagar a su trabajador, pues además desconoce la base gravable y la convierte en una tarifa fija y no diferencial de acuerdo con el acto o hecho sujeto a gravamen

**FUENTE FORMAL:** LEY 397 DE 1997 - ARTICULO 38.3 / LEY 666 DE 2001 - ARTICULO 1 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 287, 294, 300-4, 313-4, 317, 338

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO MUNICIPAL 056 DE 2009 (30 DE DICIEMBRE) CONCEJO MUNICIPAL DE SAN SEBASTIAN DE MARIQUITA - ARTICULO 25 (Anulado)

**NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente:** Se estudió la legalidad del artículo 25 del Acuerdo 056 del 30 de diciembre de 2009, por el cual el Concejo de San Sebastián de Mariquita (Tolima) fijó en salarios mínimos la tarifa aplicable a la Estampilla Procultura en el municipio. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima que anuló dicho artículo, dado que concluyó que, al expedirlo, el concejo excedió los límites de la norma superior en que se debía fundar y estableció la tarifa de la estampilla en una unidad de medida diferente a la prevista en el artículo 38-3 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2º de la Ley 666 de 2001, a la vez que ignoró la disposición superior, según la cual, la tarifa se debe aplicar sobre el valor del hecho sujeto a gravamen, es decir, sobre una base gravable que es diferencial y no fija.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la autonomía impositiva de las entidades territoriales se cita la sentencia C-346 de 1997 de la Corte Constitucional

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00022-02(19471)**

**Actor: RAUL ATILANO AMAYA CARDENAS**

**Demandado: MUNICIPIO DE SAN SEBASTIAN DE MARIQUITA**

#### **FALLO**

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en

contra de la sentencia proferida el 12 de marzo de 2012 por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se declaró nulo el artículo 25 del Acuerdo No. 056 del 30 de diciembre de 2009, por el cual se modifica y adiciona el Estatuto de Rentas del Municipio de San Sebastián de Mariquita.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 Demanda

El señor RAÚL ATILANO AMAYA CÁRDENAS, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A., solicita la nulidad parcial del Acuerdo No. 056 del 30 de diciembre de 2009 **“POR EL CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA ADOPTADO MEDIANTE ACUERDO 024 DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2008 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

### 1.2 Contenido del acto demandado

Los apartes demandados del artículo 25 del Acuerdo No. 056 de 2009, son los que aparecen subrayados:

#### **“ACUERDO No. 056 DE 2009**

**“POR EL CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA ADOPTADO MEDIANTE ACUERDO 024 DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2008 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL del MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA, en uso de las atribuciones constitucionales y las facultades legales.**

#### **ACUERDA:**

(...)

**ARTICULO VIGESIMO QUINTO.- Modificar y adicionar el numeral 2º. del artículo 205 del Acuerdo 024 del 13 de diciembre de 2008, el que quedará así:**

**“2. La Secretaria (sic) de Gobierno y Seguridad Ciudadana y demás dependencias de la administración municipal exigirán para el otorgamiento de permisos y/o licencias y/o certificaciones y/o paz y salvos de cualquier índole que se realicen en el Municipio de San Sebastián de Mariquita la Estampilla Pro-cultura de conformidad con las siguientes tarifas:**

<b>PERMISOS Y LICENCIAS ESPECTACULOS</b>	<b>2%</b>	<b>DEL</b>
<b>PUBLICOS</b>	<b>AFORO</b>	<b>DEL</b>

	<i>ESPECTACULO</i>
<u>PAZ Y SALVOS</u>	<u>0,4 SMLDV</u>
<u>CONSTANCIAS, AUTORIZACIONES Y CERTIFICACIONES</u>	<u>0,4 SMLDV</u>
<u>CERTIFICACIONES SISBEN (ESTRATOS 1,2)</u>	<u>0,4 SMLDV</u>
<u>CERTIFICACIONES SISBEN ESTRATO 3 EN ADELANTE</u>	<u>1 SMLDV</u>
<u>Manipulación de alimentos (Salud)</u>	<u>0,4 SMLDV</u>

(...)<sup>1</sup>.

### **1.3 Concepto de la violación**

#### **1.3.1 Violación de los artículos 4º, 121, 150-12, 313-4 y 338 de la Constitución Política. Ilegalidad de la tarifa de la Estampilla Procultura**

Expone que la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 666 de 2001, reguló la Estampilla Procultura y, en el artículo 38-2 de la última ley en cita, el Congreso de la República le otorgó precisas facultades a los Concejos Municipales para fijar los elementos del tributo, dentro de los cuales se encuentra la tarifa, la que, por expresa disposición del legislador, no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.

Manifiesta que en el artículo 25 del Acuerdo No. 056 de 2009, el Concejo Municipal de San Sebastián de Mariquita fijó una tarifa diferente, al determinar como unidad de medida el salario mínimo y no el porcentaje señalado en la ley, respecto del valor del hecho sujeto al gravamen, lo que evidencia abuso del principio de reserva de ley *-nulla tributum sine lege-* y de la facultad impositiva residual, comportando un claro desconocimiento del orden constitucional y legal.

#### **1.3.2 Violación del artículo 16 de la Ley Antitrámites (Ley 962 de 2005)**

---

<sup>1</sup> Folios 3 y 23.

Aduce que en el artículo 25 del acuerdo demandado se gravan constancias, autorizaciones y certificaciones con el 0,4 del SMLDV, al igual que los paz y salvos y las certificaciones del SISBEN, con lo que se vulnera el artículo 16 de la Ley 962 de 2005 que prohíbe a la administración pública, en todos sus niveles, los cobros no autorizados.

Explica que conforme con el artículo 14 literal g) de la Ley 1122 de 2007, no habrá copagos ni cuotas moderadoras para los afiliados al régimen subsidiado en salud clasificados en el nivel I del SISBEN o el instrumento que lo reemplace. Por lo tanto, al gravarse el certificado del SISBEN, al que la Ley 100 de 1993 no le impone valor alguno, ni autoriza tributo respecto del mismo, se transgrede de forma directa el artículo 16 de la Ley 962 de 2005.

Menciona que el municipio demandado incurre en una imprecisión al gravar con la Estampilla Procultura los paz y salvos, las constancias, certificaciones y autorizaciones y los certificados del SISBEN, porque como bien lo señala el artículo 38-3 de la Ley 666 de 2001, la tarifa con la que se gravan los diferentes actos sujetos a la Estampilla Procultura, no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0,5 %) ni exceder del dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen lo que conlleva, necesariamente, afirmar que la ley impuso dentro de las características de la estampilla que el valor del hecho, es decir, la base gravable, necesaria y obligatoriamente debe contener un valor o unidad de medida para que se multiplique la base gravable por la tarifa y así obtener el impuesto.

De manera que si el hecho sujeto al gravamen no es susceptible de valorar, entonces deviene como conclusión obligada que no se puede gravar.

#### **1.4 Suspensión provisional**

Esta Corporación, mediante la providencia del 7 de octubre de 2010, decretó la suspensión provisional de las expresiones (0.4 y 1 SMLDV) contenidas en el artículo 25 del Acuerdo No. 056 de 2009, proferido por el Concejo Municipal de San Sebastián de Mariquita, que hacen referencia a la tarifa aplicable de los hechos gravados denominados como paz y salvos, constancias, autorizaciones y certificaciones; certificaciones SISBEN (estratos 1 y 2); certificaciones

SISBEN estrato 3 en adelante y manipulación de alimentos, por advertir *prima facie* infracción del artículo 38.3 de la Ley 397 de 1997<sup>2</sup>.

### **1.5 Contestación de la demanda**

El Municipio de San Sebastián de Mariquita guardó silencio.

### **1.6 Sentencia apelada**

El Tribunal declaró nulo el artículo 25 del Acuerdo No. 056 del 30 de diciembre de 2009, con fundamento en las razones que se exponen a continuación<sup>3</sup>.

Luego de hacer una breve reseña sobre la facultad impositiva de los entes territoriales y de referirse a los antecedentes legales de la Estampilla Procultura, concluye que el Concejo Municipal de **San Sebastián de Mariquita** excedió su autonomía en materia tributaria, pues, si bien, estaba autorizado para gravar los permisos, constancias, certificaciones y demás con esta estampilla, como en efecto lo hizo a través del artículo 25 del Acuerdo No. 056 de 2009, en relación con la tarifa para la estampilla, no tuvo en cuenta los límites fijados por el legislador ni tomó como base gravable el valor de los hechos.

Señala que la parte demandada, de manera caprichosa estableció una tabla de tarifas en salarios legales mensuales diarios, regulación que desborda las facultades constitucionales y legales conferidas, en la medida en que se está creando una nueva tarifa para ese municipio, con lo que se desconoce los principios de equidad, razonabilidad y proporcionalidad, porque pone en desventaja a los destinatarios del acuerdo demandado, en relación con aquellos a quienes en otras circunscripciones territoriales se les aplican los límites tarifarios fijados en el parágrafo del artículo 2º de la Ley 666 de 2001 para la Estampilla Procultura, motivo por el cual encontró fundada la solicitud de nulidad del aparte demandado.

En relación con el cobro fijado en la norma acusada para la Estampilla Procultura con la que se gravaron las certificaciones del SISBEN, el Tribunal se relevó del estudio pertinente por habersele dado prosperidad al primer cargo de ilegalidad.

### **1.7 Recurso de apelación**

La parte demandada interpuso recurso de apelación<sup>4</sup> y solicitó que se revoque el fallo de primera instancia, con fundamento en los argumentos que de forma sucinta se exponen a continuación:

---

<sup>2</sup> Folios 51-54 cuaderno anexo.

<sup>3</sup> Folios 218-221.

### 1.7.1 Del concepto de la violación

Afirma que en la demanda no hay conceptos claros de vulneración de normas y no se concreta en un punto determinante la declaración de nulidad del acto demandado. Al respecto, transcribe apartes de la providencia de esta Corporación, del 7 de abril de 2011, M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, radicado No. 66001-23-31-000-2005-01262-02, en la que se explica que la exigencia contenida en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A. es de naturaleza esencial y determinante, de cuyo cabal cumplimiento depende en buena medida la idoneidad de la demanda, motivo por el cual, aún cuando en el libelo de la demanda se relacionen las disposiciones constitucionales y legales que se estimen violadas, la insuficiente expresión del concepto de violación impide un pronunciamiento de fondo sobre los aspectos planteados.

Sostiene que el concepto de violación expuesto en la demanda resulta “árido” y que al igual que el demandante, el *a quo*, en su decisión, hace un análisis que no denota que se esté bajo la presencia absoluta de violación de la norma. Prueba de ello es que como único análisis de fondo y relacionado específicamente frente al concepto de la violación se hace una breve mención en la sentencia. Transcribe apartes de la misma.<sup>5</sup>

Asegura que en este caso no se hace un estudio sobre el concepto de la violación que exige la jurisprudencia, por lo tanto, el desenlace final de declarar la nulidad no tiene asidero jurídico.

### 1.7.2 De la Estampilla Procultura

Hace un breve recuento normativo en relación con la Estampilla Procultura tanto a nivel nacional como municipal, y resalta que la Ley 666 de 2001 no se refiere a la existencia de una única unidad de medida de valor aceptada, motivo por el cual, al fijarse en salarios mínimos, no es posible concluir que se está contrariando la normativa vigente, porque no existe norma en contrario, con lo que, se desvirtúa lo dicho por el *a quo* en el sentido de aseverar que

---

<sup>4</sup> Folios 230-236.

<sup>5</sup> Folios 232-233.

establecer tarifas en salarios legales mensuales diarios, desborda las facultades constitucionales y legales conferidas.

Concluye que en este asunto no se ha hecho estudio de fondo, como tampoco se ha sustentado en forma gráfica y real si los topes mínimos y máximos fueron superados por el Concejo Municipal.

### **1.8 Alegatos de conclusión**

Las partes guardaron silencio.

### **1.9 Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público solicitó que se confirme la sentencia apelada, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación<sup>6</sup>:

Aduce que en el acuerdo demandado la tarifa se fijó en salarios mínimos legales diarios vigentes, con lo que se apartó de los factores dispuestos como límites fijados en la ley, toda vez que allí se indicó que la tarifa corresponde a un porcentaje del valor del acto o documento sobre el cual es obligatorio el cobro de la estampilla.

De igual manera, afirma que no se consideró la base gravable fijada en la ley, si se tiene en cuenta que en ésta se señaló que es el valor de la operación realizada en la entidad municipal, mientras que en el acuerdo censurado se señalaron diferentes actos sin valor a los cuales se les aplicaría una tarifa fija.

Explica que los hechos generadores no tienen vínculo directo con una operación realizada en el municipio con cargo a la ejecución de recursos de los entes públicos, sino al cumplimiento de sus funciones, formularios o prestación de servicios de salud como el SISBEN; por lo tanto, se desconoce lo previsto en el artículo 16 de la Ley 962 de 2005 y se configura una indebida determinación del hecho gravado.

---

<sup>6</sup> Folios 247-250.



Finalmente, asegura que al no contemplarse la base gravable para la fijación de las tarifas en un porcentaje entre 0,5 % y 2% y fijar un monto fijo en salarios mínimos legales diarios vigentes, se altera la estructura de la tasa parafiscal y se incumple con la normativa legal.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1 El problema jurídico**

En los precisos términos del recurso de apelación, debe la Sala determinar si el Concejo Municipal de San Sebastián de Mariquita excedió los límites fijados en la norma superior en que debería fundarse, al fijar en una unidad de medida diferente a la prevista en el artículo 38-3 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2º de la Ley 666 de 2001, la tarifa aplicable a la Estampilla Procultura en ese municipio.

### **2.2 Del concepto de la violación**

La parte apelante afirma que en la demanda no hay conceptos claros de vulneración de normas y no se concreta en un punto determinante la declaración de nulidad del acto demandado, como lo exige el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A. y la jurisprudencia. Agrega que el *a quo*, en su decisión, hace un análisis que no denota que se esté bajo la presencia absoluta de violación de la norma.

Para decidir, es preciso advertir que en la demanda se destinó un acápite a las normas que se consideran violadas<sup>7</sup> y otro al concepto de dicha violación<sup>8</sup>, tanto es así, que el juez de primera instancia admitió la demanda sin reparo alguno<sup>9</sup>, mediante providencia que no fue cuestionada por la parte demandada en la oportunidad legal.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el concepto de violación, la parte actora la desarrolló en los siguientes cargos: (i) ilegalidad de la tarifa de la

---

<sup>7</sup> Folios 28-30.

<sup>8</sup> Folios 30-34.

<sup>9</sup> Folios 38-41.

Estampilla Procultura y (ii) violación del artículo 16 de la Ley Antitrámites (Ley 962 de 2005), de manera que, contrario a lo dicho por la parte apelante, en el escrito introductorio se enunciaron las normas que se consideran vulneradas con la expedición del acuerdo acusado, pero, adicionalmente, se desarrolló de manera clara, precisa y suficiente el concepto de violación, con lo que se dio cabal cumplimiento a lo previsto en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A.

En cuanto al estudio realizado por el *a quo*, encuentra la Sala que éste se enmarcó dentro del contenido de la demanda e incluyó el análisis pertinente, que le condujo a concluir que el Concejo Municipal de San Sebastián de Mariquita excedió su autonomía en materia tributaria porque al determinar la tarifa aplicable para la Estampilla Procultura, no tuvo en cuenta los límites fijados por el legislador y determinó de manera caprichosa la tabla de tarifas en SMLDV, ni tomó como base gravable el valor de los hechos. Estos argumentos generaron la declaratoria de nulidad del acto acusado, precisamente por enmarcarse dentro de una de las causales previstas en el artículo 84 del C.C.A., es decir, porque el acuerdo acusado infringe las normas en las que debería fundarse.

Lo expuesto resulta suficiente para concluir que no le asiste razón a la parte apelante en sus apreciaciones, por lo que el cargo no tiene vocación de prosperidad.

## **2.2 De la Estampilla Procultura**

Asegura el apoderado del municipio demandado, que la Ley 666 de 2001 no se refiere a la existencia de una única unidad de medida de valor aceptada, motivo por el cual, bien podía fijarse en salarios mínimos, por no existir prohibición al respecto.

Observa la Sala que en el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 666 de 2001, se autoriza a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que *“ordenen la emisión de una estampilla "Procultura" cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura”*.

A su vez, en el artículo 38-2 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2º de la Ley 666 de 2001, se autoriza a los entes territoriales para que *“determinen las características, el hecho generador, las tarifas, las bases gravables y los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla "Procultura" en todas las operaciones que se realicen en su respectiva entidad territorial”* (Se destaca).

Respecto de la tarifa, el artículo 38-3 de la Ley 397 de 1997 es claro en señalar que: *“La tarifa con que se graven los diferentes actos sujetos a la estampilla "Procultura" no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen”* (Subraya la Sala).

Como se puede advertir, la norma es clara en señalar las pautas y limitaciones que los entes territoriales deben tener en cuenta en el momento de determinar tanto el hecho generador, como la tarifa aplicable, respecto de la Estampilla Procultura. Es decir, que la tarifa a fijar por concepto de Estampilla Procultura, por todas las operaciones que se realicen en la respectiva entidad territorial, no podrá ser inferior al 0.5% ni superior al 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.

Respecto de la autonomía de los entes territoriales, la Corte Constitucional, con fundamento en los artículos 287, 294, 300-4, 313-4, 317 y 338 de la Constitución Política, ha dicho que *“no existe una autonomía absoluta en materia fiscal en cabeza de las entidades territoriales, pues su competencia para establecer y regular los tributos debe ejercerse por la autoridad competente, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley, lo cual significa que el atributo de la potestad impositiva regional y local es relativo y, en tal virtud, el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se respete el núcleo esencial de la autonomía, es decir, que no se desnaturalice la esencia de ésta de modo que se la desvirtúe, desconozca o desnaturalice”*<sup>10</sup> (Se subraya).

Es decir, que tanto en la determinación del hecho generador como en la tarifa aplicable a la estampilla en estudio, el ente territorial no puede desconocer las leyes vigentes, por la sencilla razón de que su facultad impositiva está sujeta a la Constitución y la Ley.

---

<sup>10</sup> Sentencia C- 346/97, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell, citada en la sentencia C-873/02, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

En este orden de ideas y para el caso concreto, advierte la Sala que el Concejo Municipal de San Sebastián de Mariquita, en el momento de expedir el acuerdo demandado, debió atender las limitaciones y pautas fijadas por el legislador en el artículo 38-3 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2º de la Ley 666 de 2001.

En efecto, se observa que el legislador, en el momento de fijar las pautas para determinar la tarifa aplicable respecto de la Estampilla Procultura, estableció como unidad de medida un porcentaje, que como es sabido, está formado por un valor numérico –para el caso concreto, desde el 0.5 hasta el 2- seguido del símbolo %, que necesariamente en el *sub-exámine* depende del valor del hecho sujeto al gravamen, sobre el cual se va a cuantificar.

Así, la unidad de medida fijada en el acto demandado, resulta ser sustancialmente diferente a la establecida en la ley y no puede ser equiparable a la empleada en el acuerdo acusado, esto es, al salario mínimo legal diario vigente, que corresponde a la remuneración mínima diaria establecida legalmente para el período laboral, que el empleador debe pagar a su trabajador, pues además desconoce la base gravable y la convierte en una tarifa fija y no diferencial de acuerdo con el acto o hecho sujeto a gravamen.

De manera que, al ser clara la norma superior -artículo 38-3 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2º de la Ley 666 de 2001-, no son aceptables los argumentos esgrimidos por la parte apelante, en el sentido de que es posible fijar la tarifa de la Estampilla Procultura en salarios mínimos legales diarios vigentes, porque se trata de una interpretación forzada que en nada consulta lo dispuesto por el legislador, a pesar de la claridad de la misma (art. 27 C.C.)<sup>11</sup>.

Podría pensarse que la ilegalidad no radica propiamente en el quantum de la tarifa bien porque se fija en términos porcentuales o en salarios mínimos legales diarios vigentes.

---

<sup>11</sup> "ARTÍCULO 27. INTERPRETACION GRAMATICAL. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu".

Pero lo cierto es que, como la ley dispuso como base gravable el valor de la operación que se realice en la respectiva entidad territorial y sobre ésta la aplicación de una tarifa porcentual, con un piso y un techo, al determinarse en salarios mínimos legales diarios vigentes, se desconocen igualmente las pautas fijadas por el legislador, lo que aparejaría la nulidad de la norma en examen, toda vez que se ignora la disposición superior, según la cual, la tarifa se debe aplicar sobre el valor del hecho sujeto al gravamen, es decir, sobre una base gravable.

En este orden de ideas y ante la evidente vulneración de la norma superior en que debía fundarse el acuerdo demandado, lo procedente es confirmar la sentencia apelada.

### **3. Conclusión**

Teniendo en cuenta que en el presente caso se comprobó que el Concejo Municipal de San Sebastián de Mariquita, en ejercicio del principio de autonomía que le asiste en materia tributaria, excedió los límites fijados en la norma superior en que debería fundarse, y fijó la tarifa aplicable a la Estampilla Procultura en una unidad de medida diferente a la prevista en el artículo 38-3 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2º de la Ley 666 de 2001, pese a la claridad de la norma, y, adicionalmente ignoró la disposición superior, según la cual, la tarifa se debe aplicar sobre el valor del hecho sujeto a gravamen, es decir, sobre una base gravable, lo procedente es confirmar la sentencia de primera instancia, que declaró la nulidad del acuerdo demandado.

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

### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia del 12 de marzo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima.

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

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

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**  
Presidenta de la Sección

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

*(Pasan firmas)*

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**