

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**Consejero Ponente: HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**

Bogotá, D. C., ocho (8) de mayo de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 50001-23-31-000-2001-000065-01(15245)  
BERNARDO EMILIO VELA CIFUENTES contra EL  
DEPARTAMENTO DEL META  
FALLO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia de 16 de junio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, estimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad contra el artículo 4 [c] de la Ordenanza 408 de 2000, de la Asamblea del Meta, por la cual se modificó la Ordenanza 260 de 1997, relativa a la estampilla procultura.

**ANTECEDENTES**

Mediante el artículo 2 de la Ordenanza 260 de 1997 la Asamblea del Meta creó la estampilla procultura, con base en el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 o Ley General de la Cultura.

La Ordenanza 408 de 2000, que modificó la 260 de 1997, fijó como hecho generador de la estampilla, el recibo de pago del impuesto de registro de que trata la Ley 223 de 1995 (artículo 4 [c]) .

**LA DEMANDA**

El actor solicitó la nulidad del artículo 4 [c] de la Ordenanza 408 de 2000, por violación de los artículos 6, 95 [9], 150 [12], 287, 300 [ 4] y 338 de la Constitución Política y 71 [5] del Decreto 1222 de 1986 o Código de Régimen Departamental.

Como concepto de violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

La Asamblea desbordó el ejercicio de sus funciones y violó el artículo 71 del Decreto 1222 de 1986, porque incluyó como hecho generador de la estampilla

procultura, el recibo de pago del impuesto de registro, creado por la Ley 223 de 1995, motivo por el cual los contribuyentes quedaron sometidos al mismo tiempo al pago del impuesto de registro y de la estampilla procultura sobre un mismo hecho generador.

Aunque el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 no fijó los elementos esenciales de la estampilla procultura, la Asamblea no podía valerse del hecho generador de otro impuesto, el de registro, para trasladarlo al cobro de la estampilla. Con tal proceder violó los artículos 6, 300 [4] y 338 de la Constitución Política, porque actuó como legislador.

La Asamblea violó el artículo 71 [5] del Código de Régimen Departamental que prohíbe imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la Ley, porque gravó con la estampilla procultura el recibo de pago del impuesto de timbre.

Por auto de 24 de abril de 2001 el Tribunal admitió la demanda y decretó la suspensión provisional de los efectos de la norma acusada, providencia que quedó ejecutoriada.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Departamento se opuso a las pretensiones por las siguientes razones:

El acto acusado tiene como fundamento el artículo 70 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 397 de 1997 o Ley General de la Cultura, lo que la convierte en norma de mayor importancia que la Ley 223 de 1995, dado que tiene que ver con el desarrollo de derechos fundamentales, pues está de por medio el avance de la cultura llanera.

Del artículo 70 de la Constitución Política se desprende que el hecho generador de la Ordenanza es diferente al que cita el actor y tiene mayor relevancia y connotación social.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal anuló la norma acusada por los motivos que se resumen así:

Las razones expuestas al suspender el acto acusado conservan vigencia porque no hubo ninguna modificación que afectara la Ley 397 de 1997 en relación con la estampilla procultura, dado que las variaciones de la Ley 666 de 2001 no inciden en este asunto.

La norma demandada viola flagrantemente el artículo 71 [ 5] del Decreto 1222 de 1986, por cuanto el hecho generador de la estampilla ya está gravado con el impuesto de registro (artículo 226 de la Ley 223 de 1995).

### **RECURSO DE APELACIÓN**

El Departamento reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes demandante y demandada no alegaron de conclusión.

El Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia por las razones que se resumen así:

El artículo 4 [ c] de la Ordenanza 408 de 2000 es violatorio del artículo 71 [5] del Código de Régimen Departamental, que prohíbe imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la Ley. Ello, porque grava con la estampilla procultura un hecho generador del impuesto de registro.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

De acuerdo con los términos de la apelación, la Sala decide si se ajusta a derecho el artículo 4 [c] de la Ordenanza 408 de 2000 de la Asamblea del Meta, que fijó como hecho generador de la estampilla procultura *“el recibo del impuesto establecido en la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995, por actos, contratos o negocios jurídicos documentales que deban registrarse en las oficinas de registro e instrumentos públicos o en las cámaras de comercio, se gravarán con el equivalente a un (1) salario mínimo diario legal vigente”*.

Pues bien, en desarrollo de artículo 70 de la Constitución Política, conforme al cual el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades y de las demás normas

concordantes de dicha normatividad, el Congreso de la República dictó la Ley 397 de 1997, conocida como la Ley General de Cultura<sup>1</sup>.

El artículo 38 *ibídem*, facultó a las asambleas departamentales y concejos municipales para crear una estampilla procultura, cuyos recursos serían administrados por el respectivo ente territorial al que le corresponda el fomento y estímulo de la cultura, con destino a proyectos que estén conformes con los planes nacionales y locales de cultura<sup>2</sup>.

En cumplimiento del artículo 38 de la Ley 397 de 1997, la Asamblea del Meta, por Ordenanza 260 de 1997, creó la estampilla procultura, cuyos recursos se destinarían al fomento y estímulo de la cultura, para financiar proyectos acordes con los planes nacionales y departamentales de cultura (artículo 2). La Ordenanza no fijó los elementos esenciales de la estampilla, como tampoco lo había hecho la Ley General de Cultura<sup>3</sup>.

La Ordenanza 260 de 1997 fue modificada por la 408 de 2000. El artículo 4 [c] de la última norma fijó como hecho generador de la estampilla **el recibo del impuesto de registro por actos, contratos o negocios jurídicos documentales que deban registrarse en las oficinas de registro e instrumentos públicos o en las cámaras de comercio.**

El impuesto de registro es un tributo departamental creado por la Ley 223 de 1995 (artículos 226 a 235). Conforme al artículo 226 de la Ley en mención, el hecho generador de dicho impuesto es la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y, que de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio.

---

<sup>1</sup> La Ley 397 de 1997 fue modificada por las Leyes 666 de 2001 y 1185 de 2008.

<sup>2</sup> El artículo 38 de la Ley 397 fue modificado por el artículo 1 de la Ley 666 de 2001.

<sup>3</sup> En virtud del artículo 2 de la Ley 666 de 2001 se adicionaron a la Ley 397 de 1997 los artículos 38-1 a 38-5. En el artículo 38-2 se autorizó a las asambleas y a los concejos para determinar 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 la respectiva entidad territorial. Y, el artículo 38-3 *ibídem* dispuso que la tarifa de la estampilla no puede ser inferior al 0.5%, ni exceder el 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.

El artículo 71 [5] del Decreto 1222 de 1986 o Código de Régimen Departamental dispone que es prohibido a las asambleas departamentales imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la ley.

El acto acusado viola la prohibición en mención, porque señala como hecho generador de la estampilla procultura el recibo de pago del impuesto de registro sobre los actos, contratos y documentos sujetos a dicho impuesto. Es decir, que impone un gravamen sobre un objeto que ya es materia del impuesto de registro, dado que gravar con la citada estampilla el recibo de pago del impuesto de registro, equivale a fijar un tributo sobre actos, contratos y documentos respecto de los cuales ya se pagó el impuesto de registro, o sea, que ya se encuentran gravados por la Ley.

De otra parte, no asiste razón al demandado cuando sostiene que la Ley 397 de 1997 es más importante que la Ley 223 de 1995, porque desarrolla el artículo 70 de la Constitución, sobre el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en condiciones de igualdad. Ello, porque ambas leyes son ordinarias y tienen la misma jerarquía. Además, en el tema en estudio, ambas desarrollaron los artículos 338 y 150 [12] de la Constitución Política, porque en ejercicio de la potestad tributaria crearon, en su orden, la estampilla procultura y el impuesto de registro.

Cabe anotar que el hecho de que la Ley 397 de 1997, en general y la estampilla procultura, en particular, sean importantes para el desarrollo de la cultura llanera, no significa que en la determinación del hecho generador de la estampilla, el departamento pudiera desconocer las leyes vigentes, pues, la facultad impositiva de las entidades territoriales es derivada, dado que se encuentra sujeta a la Constitución y la Ley (artículos 287 y 300 [4] de la Constitución Política).

Por lo demás, del artículo 70 de la Constitución Política no se desprende que el hecho generador de la Ordenanza 408 de 2000 [4-c] sea distinto al que cita el actor, pues, dicha norma sí consagra como objeto del gravamen el recibo de pago del impuesto de registro, como lo precisó el demandante.

Dado que los argumentos del recurso no lograron desvirtuar las conclusiones a que llegó la sentencia apelada, ni la decisión de que da cuenta la misma, la Sala habrá de confirmarla.

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,

**F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 16 de junio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta dentro del proceso de nulidad de Bernardo Emilio Vela Cifuentes contra el departamento del Meta.

Notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA**  
Presidente de la Sección

**LIGIA LÓPEZ DÍAZ**

**JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**