



MEMORANDO
20191020004903

FECHA: Bogotá D.C., 02-09-2019

PARA: **WILSON ARMANDO DAZA BENITEZ**
Contratista Grupo de Contabilidad
wdaza@ideam.gov.co

DE: **GILBERTO ANTONIO RAMOS SUÁREZ**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre pago de estampilla CAR Quindío.

Atendiendo a la solicitud del asunto y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 del Código Civil, artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 y numeral 1 del artículo 7° del Decreto 291 de 2004, se procede a emitir concepto en los siguientes términos:

I. PROBLEMA JURÍDICO

¿Debe el IDEAM pagar el valor de la estampilla pro desarrollo departamental a la CAR Quindío como contratista en la prestación de un servicio remunerado?

II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, el presente concepto desarrollará la siguiente estructura: 2.1 Del contexto legal y jurisprudencial del cobro de estampillas en Colombia por parte de los entes territoriales. 2.2. De la estampilla pro desarrollo departamental en el Departamento del Quindío, y 2.3. Del caso en concreto.

2.1. Del contexto legal y jurisprudencial del cobro de estampillas en Colombia por parte de los entes territoriales.

Como primera medida, desde el punto de vista Constitucional, el cobro de las estampillas encuentra su origen en lo consagrado por el artículo 287 y 300 de la Constitución Política de Colombia, que son las





normas que le otorga autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y la facultad para la asignación y cobro de tributos en su jurisdicción:

*"(...) ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) **3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones** (...)"* (Negrilla y subrayas fuera de texto)

*"(...) Artículo 300. (...) Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) **4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales**".* (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Por otro lado, el artículo 32 de la Ley 3 de 1986 y el artículo 170 del Decreto 1222 de 1986 autorizaron a las Asambleas Departamentales la expedición de la estampilla Pro Desarrollo Departamental, en los siguientes términos: "Autorízase a las Asambleas para ordenar la emisión de estampillas "Pro-Desarrollo Departamental", cuyo producido se destinará a construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinarán su monto, que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa, que no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del documento o instrumento gravado; las exenciones a que hubiere lugar; las características de las estampillas; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión".

Con respecto al desarrollo jurisprudencial en la materia, el Consejo de Estado¹ delimitó la naturaleza de las estampillas al catalogarlas como **tasas parafiscales**:

"(...) debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto. Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2 de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos: Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. (...) (Negrilla y subrayas fuera de texto).

¹ Sentencia de octubre 05 de 2006, Sección Cuarta (sección de impuestos), M.P. Ligia López Díaz.





La "tasa" si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y **las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social. Entonces, las "estampillas", dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal (...)** (Negrilla y subrayas fuera de texto).

En este sentido, la Corte Constitucional² estableció las diferencias entre tasa, contribución parafiscal e impuesto:

"Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales, mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos. (...) La tasa se diferencia del impuesto por dos aspectos: 1) En la tasa existe una contraprestación, mientras que en el impuesto, por definición, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada; y 2) La diferencia radica en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo" (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Por lo anterior, se interpreta que la estampilla cuenta con un origen legal y reglamentario, y pertenece por su naturaleza a la clasificación de tasa parafiscal, al generarse de un hecho concreto, tener una destinación específica y una contraprestación económica.

2.2. De la estampilla pro desarrollo departamental en el Departamento del Quindío.

La estampilla pro desarrollo departamental en el Departamento del Quindío se encuentra regulada en la Ordenanza N° 0031 de 02 de diciembre de 2004, en su artículo 2° se consagra su destinación "(...) se destinará exclusivamente a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva, de conformidad con lo establecido en el Plan de Desarrollo y Plan Operativo Anual de Inversiones del Departamento".

² Corte Constitucional, Sentencia C-545 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz





A su turno, el artículo 3° establece el hecho generador de la estampilla: "**a) En los pagos por todo concepto que realice el Gobierno Departamental y municipal o cualquiera de las dependencias de la Administración Seccional Entidades Descentralizadas de los órdenes Departamental y Municipal, Corporación Autónoma Regional del Quindío y Universidad del Quindío. (...)**". Negrillas y subrayado fuera de texto.

Finalmente, la Ordenanza N° 0031 de 02 de diciembre de 2004, también consagra unas excepciones al cobro de la estampilla pro desarrollo departamental en el Departamento del Quindío:

"Artículo 6° Exenciones.

- a) *Se exceptúan del gravamen de \$2.500 estipulados en el numeral 3 del artículo 4° de la presente ordenanza: Las Juntas de Acción Comunal, las entidades de beneficencia, las de asistencia social, las asociaciones de padres de familia de entidades educativas de carácter público, las asociaciones de usuarios y utilidad común, las constituciones de patrimonio de familia y las afectaciones sobre vivienda familiar de interés social y todas las demás sin ánimo de lucro.*
- b) **En ningún caso podrán gravarse con la estampilla prodesarrollo departamental:**
1. *Los pagos por concepto de salarios y prestaciones sociales.*
 2. *Por el transporte de ganado, productos alimenticios, agrícolas y equipajes.*
 3. *En la compra o uso de pliegos para la licitación pública, privada.*
 4. **En los contratos o convenios interadministrativos**, así como, *en los convenios que se celebran conjuntamente entre la administración departamental, las municipales y el Comité de Cafeteros, siempre que este último, aporte recursos para financiar las obras de que trate el respectivo convenio.*
 5. *En los pagos por concepto de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas y telefonía básica conmutada.*
 6. *En los convenios o contratos que se celebren conjuntamente entre la Administración Departamental, las municipales y otro organismo o entidad que aporte recursos para su ejecución sin que estos le representen utilidad".* Negrillas y subrayado fuera de texto.

2.3. Del caso en concreto.

¿Debe el IDEAM pagar el valor de la estampilla pro desarrollo departamental a la CAR Quindío como contratista en la prestación de un servicio remunerado?

Tal como se expuso en precedencia las estampillas son una tasa parafiscal fijada por un ente territorial para el cobro de un gravamen en aquellos casos donde exista una retribución o prestación y requiere de su reglamentación legal.

En el presente caso, la CAR Quindío se encuentra facultada para exigir su cobro, de conformidad con el artículo 3° de la Ordenanza N° 0031 de 02 de diciembre de 2004, cuando realice un pago por concepto de una contraprestación o servicio.





No obstante, la misma ordenanza consagra unas excepciones y en este sentido establece que no se cobrará gravamen alguno por concepto de estampilla prodesarrollo departamental cuando se traten de contratos o convenios interadministrativos (artículo 6°).

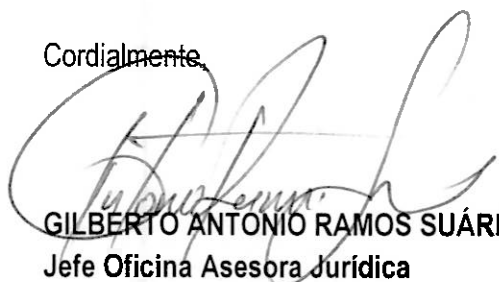
Al respecto, la CAR Quindío suscribió el Contrato Interadministrativo N° 002 de 2018 con el IDEAM cuyo objeto fue *"Realizar visita de seguimiento y extensión de la acreditación matriz: agua al laboratorio de aguas de la CRQ en cumplimiento a programa 1 "Gestión Integral del Recurso Hídrico", proyecto 3 "Monitoreo de la Calidad del agua y de los vertimientos" el cual se encuentra contenido en el Plan de Acción 2016 – 2019"*.

Del negocio jurídico en mención es que surge la Orden N° 4185 de 27 de diciembre de 2018 con Comprobante de Egreso N° 4532, motivo del presente concepto y donde se está cobrando la estampilla pro desarrollo.

Así las cosas, no es procedente que la CAR Quindío exija el cobro de la estampilla pro desarrollo departamental, por cuanto, existe una excepción legal contenida en la misma Ordenanza N° 0031 de 02 de diciembre de 2004, que establece que tratándose de contratos y convenios administrativos no procede dicha tasa parafiscal y en el presente caso el IDEAM suscribió un contrato interadministrativo con dicha corporación.

Finalmente, es preciso indicar que el presente concepto no es de obligatorio cumplimiento o ejecución para particulares o agentes externos, de conformidad con lo establecido en la Ley 1755 de 2015³. No obstante, lo anterior, tiene carácter vinculante para las dependencias internas del Instituto y terceros que colaboren en la prestación del servicio público o en el desarrollo de la función administrativa de competencia del IDEAM, en virtud de la función asignada a la Oficina Asesora Jurídica de mantener la unidad doctrinaria e impartir las directrices jurídicas necesarias para el desarrollo de las funciones del Instituto, de conformidad con el numeral 1 del artículo 7° del Decreto 291 de 2004.

Cordialmente,



GILBERTO ANTONIO RAMOS SUÁREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Luis Fernando Caicedo Devia – Abogado OAJ 

³ Sustituye el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011.



