

## 5. Conclusiones



En virtud de lo expuesto, el Proyecto de Acuerdo No. 120 de 2018 puede proseguir su trámite para convertirse en Acuerdo Municipal, si, a criterio de esta Agencia del Ministerio Público se hacen los ajustes pertinentes de conformidad con lo expuesto en el presente concepto.

El presente concepto se emite de conformidad con lo establecido en el Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el Artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente



**GUILLERMO DURAN URIBE**  
Personero de Medellín.

PROYECTO:		REVISOR:	
CODIGO:	FDOI001	VERSION:	5
RESOLUCION:	304	VIGENCIA:	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág.: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			



ordenamiento” que les confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, “dentro de los límites de la Constitución y de la ley”.

Así las cosas, es necesario indicar que a la Luz del Artículo 3 de la Ley 1320 de 2009 se facultó a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determinase las características, tarifas y todo los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo:

*Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

Por su parte, el Parágrafo de esta misma disposición estableció que la ordenanza podría autorizar a los municipios para que estos adopten la estampilla con las características tarifarias y demás aspectos tributarios que se deben observar, con lo que restringe la capacidad regulatoria de los concejos a los elementos del tributo, pues estos quedan definidos en la respectiva ordenanza, en los siguientes términos:

*“Parágrafo. La ordenanza podrá autorizar a los municipios, para que estos puedan adoptar la estampilla con las características tarifarias y demás aspectos tributarios que se deben observar”.*

Visto lo Anterior, se hace necesario revisar la redacción y contenido del articulado del proyecto de Acuerdo con el fin de que esté en consonancia con los establecido en la ordenanza 016 de 2009.

PROYECTO:	<i>A</i>	REVISO:	<i>KE</i>
CODIGO:	FD01001	VERSION	5
RESOLUCION	304	VIGENCIA:	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág.: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			





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.

Los impuestos difieren de las tasas, en cuanto son universales y recaen sobre los ingresos y bienes de una persona directamente (directos). Es decir, tienen relación directa con la capacidad económica del sujeto, son de carácter permanente y el responsable del pago es el contribuyente; o de consumo (indirectos), dirigidos a gravar el consumo en general y se predicen en relación con los bienes y servicios, que debe soportar el consumidor final, que no tienen carácter personal, porque no gravan a los sujetos, sino que se aplican directamente a los bienes y servicios consumidos.

Ahora bien, frente a la facultad de adoptar los tributos y definir sus elementos, es menester consultar la Ley 1320 de 2009 y desde allí consultar las facultades definidas por el legislador, al efecto ha dicho la corte constitucional en Sentencia C517 de 2007:

“Como reiteradamente lo ha señalado la Corte, “dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos”, lo cual “tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria”. En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha considerado que aún cuando de la lectura aislada del artículo 338 de la Carta que faculta al Congreso, a las asambleas y a los concejos para imponer contribuciones fiscales o parafiscales “parecería deducirse una autonomía impositiva de los municipios”, ello no es así, “pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo

PROYECTO:		REVISOR:	
CODIGO:	FDOJ001	VERSION:	5
RESOLUCION:	304	VIGENCIA:	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág.: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			



entidad obligada a su recaudo y que se causa sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica que por sus características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto.

Al efecto, para mayor ilustración, el anterior concepto lo recoge 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”*

A partir de tal definición, tres son los elementos que distinguen la parafiscalidad, a saber: (i) la obligatoriedad que surge de la soberanía fiscal del Estado; (ii) la singularidad en cuanto se cobra de manera obligatoria a un grupo específico; y (iii) la destinación sectorial por estar destinadas a sufragar gastos de entidades que desarrollan funciones administrativas de regulación o fiscalización.

Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.

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

PROYECTO:		REVISO:	
CODIGO:	FD01001	VERSION:	5
RESOLUCION:	304	VIGENCIA:	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99.99 - Fax +57(4) 381 18-47			
Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág.: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			





- SUJETO ACTIVO:** Politécnico Jaime Isaza Cadavid
- SUJETO PASIVO:** Todas las personas naturales y jurídicas que realicen actos y operaciones con el Departamento de Antioquia, las entidades descentralizadas y entidades del orden nacional que funcionen en el Departamento de Antioquia
- HECHO GENERADOR:** Toda cuenta u orden de pago a favor de personas naturales y / o jurídicas que efectúe el Departamento de Antioquia, municipios y en todos los actos y operaciones de las entidades descentralizadas y entidades del orden nacional que funcionen en el Departamento de Antioquia, con cargo a todos los pagos realizados a toda clase de contratos, ampliación de los mismos, pedidos y facturas, con excepción de los contratos Interadministrativos
- BASE GRAVABLE:** El valor de los actos y contratos.
- TARIFA:** Cero punto cuatro por ciento (0.4%)

El Artículo OCTAVO de la Ordenanza 016 de 2009 autorizó a los Concejos Municipales del Departamento de Antioquia para que hagan obligatorio el uso de la Estampilla “Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid”, con las características tarifarias y demás aspectos tributarios que se establecen en dicha Ordenanza pues fue la ley la que facultó a la Asamblea Departamental la definición de los elementos del tributo y al revisar el Artículo 1, encontramos que no es fiel a la ordenanza y en el Artículo 2 no se incluyó la tarifa que traía la ordenanza 016 de 2009, por lo cual deberán hacerse los ajustes pertinentes.

#### 4. Análisis

En primer lugar, debe precisarse que las estampillas corresponden, según la doctrina tributaria al grupo de parafiscales, que son un gravamen que surge de la realización de actos jurídicos tales como la suscripción de un contrato con la

PROYECTO:		REVISOR:	
CODIGO:	FDOJ001	VERSION:	5
RESOLUCION:	304	VIGENCIA:	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: info@personeriamedellin.gov.co/Pág.: www.personeriamedellin.gov.co			



municipales cuando establecen tributos, lo cual significa que, al amparo de la Constitución, le corresponde indicar las actividades y materias que pueden ser gravadas y las directrices sobre los gravámenes de los cuales son susceptibles, sin que resulte constitucional afirmar que cuando así obra, excluyendo por ejemplo del ámbito imponible ciertas áreas, con base en políticas generales de beneficio colectivo (como el estímulo a la salud o a la educación), invada o cercene la autonomía de las entidades territoriales, que, se repite, no son soberanas al respecto. ”

### 3. Normas Legales

La Ley 1320 de 2009 tiene por objeto el recaudo para la inversión en infraestructura física del Politécnico Jaime Isaza Cadavid, en los términos del Artículo 1º que reza:

*“Artículo 1º, Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia para que ordene la emisión de la Estampilla "Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid" cuyo recaudo se destinará para inversión en infraestructura física y su mantenimiento, construcción de escenarios deportivos, montaje y dotación de laboratorios y bibliotecas, equipamiento y dotación de la Institución, adquisición de materiales y equipos destinados al desarrollo tecnológico e investigación y, en general, de todos aquellos bienes que se requieren para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.”*

El monto de la Emisión se estableció en el Artículo 2 de la Ley 1320 de 2009 de hasta CIEN MIL MILLONES DE PESOS (\$100.000.000.000) del año 2009, lo que deberá tenerse en cuenta con los recaudos, pues el monto total deberá traerse a valor presente cada año.

Por su parte, la ordenanza 016 del 1º de Septiembre de 2009 establece los elementos del tributo de la siguiente manera:

PROYECTO:		REVISO:	
CODIGO:	FDOI001	VERSION:	5
RESOLUCION:	304	VIGENCIA:	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Email: info@personeriamedellin.gov.co/Pág.: www.personeriamedellin.gov.co			



*No se oculta a la Corte que, según el artículo 294 de la Constitución, la ley tiene prohibido conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.*

Al respecto, debe reafirmarse:



"...para realizar el principio de autonomía de las entidades territoriales y con el objeto de asegurar que el patrimonio de éstas no resulte afectado por decisiones adoptadas a nivel nacional, el Constituyente ha prohibido de manera terminante que por ley se concedan exenciones o preferencias en relación con tributos que les pertenecen (artículo 294 C.P.).

La Carta Política reconoce a las entidades territoriales la propiedad sobre sus bienes y rentas y equipara la garantía que les brinda a la que merecen los particulares sobre los suyos, de conformidad con la Constitución (artículo 362 C.P.).

Más todavía, el artículo que se acaba de mencionar dispone en forma perentoria que, con la única excepción de la guerra exterior -y eso temporalmente-, los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y, en consecuencia, la ley no podrá trasladarlos a la Nación. Menos podría hacerlo, agrega la Corte, a sus entidades descentralizadas, ya que ello representaría la facultad de atribuir al ente subalterno posibilidades de las cuales carece el principal, sin que de todas maneras desaparecieran objetivamente las razones en las cuales se funda la restricción que a éste se impone". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-177 del 29 de abril de 1996).

Sin embargo, el mencionado precepto alude a tributos ya existentes y no tiene el alcance de inhibir al Congreso de la República para señalar los límites dentro de los cuales pueden las entidades territoriales ejercer hacia el futuro su poder impositivo.

Es el legislador el encargado de contemplar las reglas básicas a las que están sujetas las asambleas departamentales y sometidos los Concejos distritales y

PROYECTO:		REVISOR:	
CODIGO:	FDOI001	VERSION:	5
RESOLUCION:	304	VIGENCIA:	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág.: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			



ARTICULO 313. Corresponde a los Concejos:  
(...)

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

## 2. Jurisprudencia

Sobre la autonomía fiscal de las entidades territoriales la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades y su jurisprudencia puede resumirse en los extractos de la Sentencia SC 521 de 1997 que transcribimos a continuación:

Sentencia SC 521 de 1997



*“Como lo ha señalado reiterada jurisprudencia, las atribuciones de los cuerpos colegiados de elección popular en las entidades territoriales están supeditadas a lo que la ley disponga.*

*En efecto, según el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Entre los derechos inherentes a ella se encuentra el de "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones".*

*Por su parte, el artículo 300 de la Carta, modificado por el 2 del Acto Legislativo 1 de 1996, señala en cabeza de las asambleas departamentales la función de "decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales" (numeral 4).*

*El artículo 313, numeral 4, de la Constitución indica que corresponde a los concejos municipales "votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales". (Los subrayados son de la Corte).*

*Así, pues, ni los departamentos ni los municipios ejercen una soberanía tributaria, es decir, una atribución ilimitada o absoluta para la determinación de impuestos, tasas y contribuciones en sus respectivos territorios.*

PROYECTO:		REVISOR:	
CODIGO:	FDOI001	VERSION:	5
RESOLUCION:	304	VIGENCIA:	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág.: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			







Medellín, Abril 3 de 2018

Honorable Concejal  
CARLOS ALBERTO ZULUAGA DIAZ  
Coordinador de ponentes  
Concejo de Medellín  
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 120 de 2018.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto del Proyecto de Acuerdo No. 120 de 2018 "Por el cual se establece la emisión de la estampilla Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid", me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

**1. Constitucionalidad**

La Autonomía Fiscal de las entidades territoriales se encuentra consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política como un mecanismo que les permite gestionar sus intereses, pero la misma está limitada a lo estipulado por la Ley, como se establece en el numeral 4o. Del artículo 313 de la misma Carta Política:

*"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:*

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales. (...)*

PROYECTO:		REVISOR:	
CODIGO:	FDOI001	VERSION	5
RESOLUCION	304	VIGENCIA	14/06/2016
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Email: info@personeriamedellin.gov.co/Pág.: www.personeriamedellin.gov.co			

