



**SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL - Naturaleza jurídica / SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL - Alcance / RECURSOS DE INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL - Destinación específica / RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL - Naturaleza jurídica / RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL - Prohibición de gravarlos con impuestos, tasas o contribuciones de cualquier origen. Reiteración de jurisprudencia / INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL - Fuentes de ingresos. Reiteración de jurisprudencia. Pueden contar con medios económicos propios provenientes del régimen de mercado permitido para ciertos ámbitos del sector salud, es decir, con origen ajeno al sistema y perfectamente separables de los que tienen destinación específica**

El artículo 48 de la CP reconoció la Seguridad Social como servicio público obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y como derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes. Igualmente, señaló que «*los recursos de las instituciones de la seguridad social no pueden utilizarse para fines diferentes a ella*», estableciendo así una prohibición general para todas las instituciones que integran el sistema de seguridad social integral, respecto de la destinación de los recursos percibidos por aquéllas. Dando alcance a este mandato, la jurisprudencia constitucional ha indicado que ningún tipo de impuesto, tasa o contribución puede tener como base gravable sumas que pertenezcan al sistema general de salud y canalizadas a través de las instituciones que lo conforman, las cuales no por ello pueden considerarse propietarias de tales recursos que, se repite, pertenecen al sistema mismo. De igual forma, esta Sección ha precisado que los recursos del sistema en salud y pensiones no pueden destinarse a un objeto diferente al sistema de seguridad social y que ello, a su vez, determina la **prohibición para el Estado de imponer tributos sobre los mismos**, pues, además de que tienen carácter parafiscal y, por tanto, no le pertenecen a la Nación ni a los entes territoriales ni se encuentran sujetos a la facultad impositiva de los mismos, el constituyente les asignó destinación específica para procurar que se destinen totalmente a la satisfacción de la seguridad social sin reducción alguna por razón de impuestos. En ese sentido, precisó que «los recursos del sistema de seguridad social no son materia imponible ni pueden ser gravados por los entes territoriales, al margen de que la Ley 100 de 1993 no lo prohíba expresamente, pues ello no es esencial ni indispensable para entender que dichos recursos están excluidos de los gravámenes territoriales, porque tampoco originan una obligación tributaria». Según la Sala, entender lo contrario desconocería la prohibición contenida en el artículo 48 superior de destinar y utilizar los recursos de la seguridad social para fines distintos a ella. Con todo, la Corporación ha previsto que, al margen de la destinación específica de los dineros de la seguridad social, las instituciones que integran el sistema pueden contar con medios económicos propios provenientes del régimen de mercado permitido para ciertos ámbitos del sector salud, es decir, con origen ajeno al sistema, y perfectamente separables de los que tienen destinación específica.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 48 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 135

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la prohibición de imponer tributos sobre los recursos del sistema de seguridad social integral se reiteran las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 13 de junio de 2013, radicación 25000-23-27-000-2008-00058-01(17973), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 26 de



noviembre de 2015, radicación 05001-23-31-000-2005-06730-01(20021), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y de 17 de marzo de 2016, radicación 25000-23-37-000-2012-00263-01(20586), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el alcance del artículo 48 de la Constitución Política se citan las sentencias C-828 de 2001, C-655 de 2003, C-1040 de 2003 y C-090 de 2011 de la Corte Constitucional.

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con los recursos propios que pueden obtener las instituciones que integran el sistema de seguridad social integral se reiteran las sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado de 22 de febrero de 2018, radicación 05001-23-31-000-2005-07294-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y de 22 de marzo de 2018, radicación 66001-23-31-003-2011-00142-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

**EXENCIONES DEL PAGO DE ESTAMPILLAS PRO UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, PRO ELECTRIFICACIÓN RURAL, PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS PÚBLICOS, PRO CULTURA, PRO-DESARROLLO Y PRO BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER - Violación de la prohibición de “no destinar ni utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella”. Ilegalidad de los párrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012 de la Asamblea de Santander, porque limitan la exención de tributos departamentales a los recursos del régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud y excluyen los recursos del régimen contributivo del mismo sistema, pese a que la prohibición de destinación diferente del inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política afecta a “todos” los recursos del sistema, sin distinción alguna / CIRCULAR 009 DE 2013 DEPARTAMENTO DE SANTANDER – Ilegalidad. Violación de la prohibición de “no destinar ni utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella”**

[L]a Sala considera que los párrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012 restringen la prohibición prevista en el artículo 48 [inc. 5] de la CP, en cuanto condicionan las exenciones del pago de las estampillas establecidas en los artículos 220, 230, 243, 254 y 264 de la Ordenanza 01 de 2010 y la consignación de recursos a cuenta del Fondo de Reforestación de que trata el artículo 285 ib., a que los recursos involucrados en los hechos generadores que no pueden gravarse con ningún tributo departamental previstos en la misma Ordenanza 060 de 2012, cumplan con cualquiera de tres fines específicos alternativos: atención a la población pobre no asegurada o atención a la población del régimen subsidiado o adelantamiento de acciones de salud pública. Tales fines operan en el contexto del régimen subsidiado de seguridad social y advierten la exclusión del régimen contributivo, abriendo la posibilidad de que el Departamento de Santander pueda gravar los recursos de este último régimen y alterar la utilización y/o destinación específica que el canon constitucional del artículo 48 asignó a “todos” los recursos de la seguridad social. Adicionalmente, al referirse al origen de los recursos del régimen subsidiado, los párrafos en comento sólo dispusieron que debían provenir del sistema de seguridad social en salud, del sistema general de participación en el componente de salud y las transferencias al sector salud, sin referirse a los recursos propios y derivados de fuentes distintas al sistema de seguridad social, los cuales sí podrían ser objeto de tributación. En conclusión, los apartes acusados de dichos párrafos se consideran ilegales y deben anularse por contravenir el



ordenamiento constitucional, en la medida que limitan la exención de tributos departamentales a los recursos del régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud y excluyen los recursos del régimen contributivo del mismo sistema, cuando lo cierto es que la prohibición de destinación establecida en el inciso quinto del artículo 48 de la CP, afecta a “todos” los recursos del sistema, sin distinción alguna. La misma conclusión se predica respecto de la Circular 009 del 22 de julio de 2013, porque limita la exención de estampillas sólo a los casos específicos que menciona y ordena retenerlas en todos los demás, so pena de sanciones. Esa instrucción produce el mismo efecto excluyente respecto de recursos propios del sistema de seguridad social del régimen contributivo, por lo que, en consecuencia, se anulará dicho acto administrativo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 48 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 202 / ORDENANZA 01 DE 2010 DEPARTAMENTO DE SANTANDER

**HECHO GENERADOR DE ESTAMPILLAS PRO UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, PRO ELECTRIFICACIÓN RURAL, PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS PÚBLICOS, PRO CULTURA, PRODESARROLLO Y PRO BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR DEPARTAMENTO DE SANTANDER - Legalidad. No viola la prohibición de destinar o utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella, porque se limita a establecer un hecho generador asociado a la existencia de un documento contractual o de sus prórrogas, adiciones, órdenes de prestación de servicios, etc, sin desconocer la prohibición constitucional / ESTAMPILLA PRODESARROLLO DEPARTAMENTAL EN ACTOS, CONTRATOS O DOCUMENTOS SUSCRITOS POR EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ - No imposición de gravámenes ni afectación de recursos destinados a la seguridad social. Reiteración de jurisprudencia. La imposición de la estampilla sobre los pagos efectuados a particulares contratistas no contraviene el artículo 48 de la Constitución Política, porque una cosa es la destinación específica de los aportes parafiscales y otra, muy distinta, cuando estos recursos se convierten en fuente de pago de los bienes y servicios requeridos por las empresas sociales del Estado / ORDENANZA 01 DE 2010 DEPARTAMENTO DE SANTANDER - Legalidad**

[E]l texto de los apartes demandados de la Ordenanza 01 de 2010, artículos 218 [2], 228 [2], 241 [1 y 2] 251 [2], 262 [1 y 2], 272 [1] y 285 [a], no se advierte afrenta directa a las normas que se invocan como violadas ni el motivo de ilegalidad que predica el concepto de violación, pues tales disposiciones se limitaron a establecer un hecho generador asociado a la existencia de un documento contractual o de sus prórrogas, adiciones, órdenes de prestación de servicios, etc, sin desconocer la prohibición constitucional en materia de destinación de los recursos de la seguridad social. Pero más allá de esa falta de unidad material entre las normas demandadas y el concepto de violación, es pertinente precisar que la Sección, en sentencia del 24 de octubre de 2018, exp. 22648, examinó la causación de la estampilla pro desarrollo departamental en Caquetá para el caso de las Empresas Sociales del Estado prestadoras del servicio de salud en el mismo nivel, que en ejercicio del deber de colaboración en la gestión tributaria se encontraban obligadas a adherirlas en todos los actos y documentos generadores del tributo en los que intervinieran sus funcionarios, y clarificó que *“cuando el hecho generador de la estampilla Pro Desarrollo Departamental está relacionado con los contratos suscritos por las entidades públicas, estas siempre deben intervenir como contratantes, para que se cause el tributo”*. Al tiempo, advirtió que esa misma regla



se aplicaba a las órdenes de pago de contratos principales o adicionales, pedidos de suministros o de servicios, y avances o anticipos, hechos generadores especialmente previstos para la estampilla que allí se analizó. En ese contexto, la Sala concluyó que *“el sujeto pasivo de la estampilla no es la entidad territorial o los organismos descentralizados que intervienen en el acto o documento gravado, incluso si actúan en la calidad de contratistas, sino el particular que participa en el acto o documento constitutivo del hecho generador del tributo, en el que necesariamente debe intervenir la entidad pública como contratante”*. Así mismo destacó que al relacionarse el hecho generador con el documento mismo, llámense órdenes de pago de contratos principales o adicionales, pedidos de suministros o de servicios, avances o anticipos u órdenes de trabajo, *“la estampilla no afecta los recursos destinados a la seguridad social y, su imposición, sobre los pagos realizados a los particulares, no contravienen lo previsto en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política, porque una cosa es la destinación específica de los aportes parafiscales y otra, muy distinta, cuando estos recursos se convierten en fuente de pago de los bienes y servicios requeridos por las empresas sociales del Estado.”*

#### **FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 48 INCISO 5

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la no afectación de los recursos destinados a la seguridad social con la imposición de la estampilla pro desarrollo departamental en Caquetá sobre los pagos realizados a particulares por las Empresas Sociales del Estado prestadoras del servicio de salud en el mismo nivel que, en ejercicio del deber de colaboración en la gestión tributaria, estaban obligadas a adherirlas en todos los actos y documentos generadores del tributo en los que intervinieran sus funcionarios, se reiteran las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 24 de octubre de 2018, radicación 180012333000-2015-00014-01(22648), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y de 19 de marzo de 2019, radicación 18001-23-33-000-2015-00016-01(22645), C. P. Milton Chaves García.

**NORMA DEMANDADA:** ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 218 NUMERAL 2 (No anulado) / ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 228 NUMERAL 2 (No anulado) / ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 241 NUMERAL 1 (No anulado) / ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 241 NUMERAL 2 (No anulado) / ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 251 NUMERAL 2 (No anulado) / ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 262 NUMERAL 1 (No anulado) / ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 262 NUMERAL 2 (No anulado) / ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 272 NUMERAL 1 (No anulado) / ORDENANZA 01 DE 2010 (22 de abril) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 285 LITERAL A (No anulado) / ORDENANZA 060 DE 2012 (26 de diciembre) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 1 PARÁGRAFO (PARCIAL) (Anulado parcial) / ORDENANZA 060 DE 2012 (26 de diciembre) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 2 PARÁGRAFO (PARCIAL) (Anulado parcial) / ORDENANZA 060 DE 2012 (26 de diciembre) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 3 PARÁGRAFO (PARCIAL) (Anulado parcial) / ORDENANZA 060 DE 2012 (26 de diciembre) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 4 PARÁGRAFO (PARCIAL) (Anulado parcial) / ORDENANZA 060 DE 2012 (26 de diciembre) DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 5 PARÁGRAFO (PARCIAL)



(Anulado parcial) / ORDENANZA 060 DE 2012 (26 de diciembre)  
DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ARTÍCULO 6 PARÁGRAFO (PARCIAL)  
(Anulado parcial) / CIRCULAR 009 DE 2013 (22 de julio) DEPARTAMENTO DE  
SANTANDER (Anulada)

**CONDENA EN COSTAS EN ASUNTOS EN LOS QUE SE VENTILE UN  
INTERÉS PÚBLICO - Improcedencia**

[A] la luz del artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas por el carácter público del asunto discutido.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 188

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 68001-23-33-000-2013-01210-01(21353)**

**Actor: FERNANDO VILLARREAL AMAYA**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia del 28 de julio de 2014<sup>1</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que dispuso:

*«PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD CONDICIONADA de los artículos 218 numeral 2; 228 numeral 2; 241 numerales 1 y 2; 251 numeral 2, 262 numerales 1 y 2; 272 numeral 1 y 285 literal a), de la Ordenanza No. 1 del 22 de abril de 2010, “por medio de la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento de Santander” en el entendido que no generan la obligación de pagar los gravámenes departamentales los contratos y convenios y demás convenidos que se celebren con recursos del Sistema General de Seguridad Social, los cuales tienen una destinación específica, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.*

*SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD CONDICIONADA del aparte contenido en el párrafo de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ordenanza No. 060 del 26 de diciembre de 2012, “por medio del cual se modifica la Ordenanza 01 del 22 de abril de 2010, Estatuto Tributario Departamental”, en el entendido que no generan la obligación de pagar los gravámenes departamentales los contratos y convenios y demás convenidos que se celebren con recursos del Sistema General de Seguridad Social, los cuales tienen una destinación específica, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.”*

---

<sup>1</sup> Fls. 192 a 203



## NORMAS DEMANDADAS

Las normas demandadas son del siguiente tenor:

### **ORDENANZA No.01 DE 22 DE ABRIL 2010**

*“Por medio de la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento de Santander”*

**“ARTÍCULO 218. HECHO GENERADOR.** Los hechos generadores de la obligación de aplicar la Estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander serán los siguientes:

(...)

2. La celebración de contratos incluidos los contratos interadministrativos y los contratos de concesión, que se efectúen con cargo al Tesoro del Departamento, de sus Municipios y de las Entidades descentralizadas, a favor de personas naturales o jurídicas y se fija como mínimo para gravar la prestación de servicios aquellos que superen los tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

**“ARTÍCULO 228.- HECHO GENERADOR.** Los hechos generadores de la obligación de aplicar la Estampilla Pro-Electrificación Rural serán los siguientes:

(...)

2. Todo contrato incluidos los contratos interadministrativos y los contratos de concesión; y las órdenes de prestación de servicios que se celebren con el Departamento y sus entidades descentralizadas, y los contratos de adición al valor de los existentes.”

**“ARTÍCULO 241.- HECHOS GENERADORES.** Los hechos generadores de la obligación de adherir y anular la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos, para cada uno de ellos, serán los siguientes:

1. Los contratos incluidos los contratos interadministrativos y los contratos de concesión; y las órdenes de prestación de servicios que se celebren con el Departamento y sus entidades descentralizadas y los contratos de adición al valor de los existentes.

2. Los contratos, contratos interadministrativos y órdenes de prestación de servicios que celebren los municipios del Departamento de Santander, y sus entidades descentralizadas y los contratos de adición al valor de los existentes.”

**“ARTÍCULO 251.- HECHOS GENERADORES.** Los hechos generadores<sup>2</sup> serán los siguientes:

(...)

2. Los contratos incluidos los contratos interadministrativos y los contratos de concesión; y órdenes de prestación de servicios que se celebren con el Departamento y sus entidades descentralizadas los contratos de adición al valor de los existentes.”

**“ARTÍCULO 262.- HECHOS GENERADORES.** Los hechos generadores<sup>3</sup> serán los siguientes:

1. Contratos incluidos los contratos interadministrativos y contratos de concesión; órdenes de trabajo y prestación de servicios que se celebren con el Departamento y sus entidades descentralizadas.

2. En todo contrato, adición o prórroga de contratos celebrados por los particulares con la Administración Departamental, Administraciones Municipales, Entidades Descentralizadas del Orden Departamental o Municipal y las Corporaciones Regionales encargadas del medio ambiente en Santander.”

<sup>2</sup> De la estampilla departamental pro-cultura

<sup>3</sup> De la estampilla departamental pro-desarrollo



**“ARTÍCULO 272.-** Los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas<sup>4</sup> serán las siguientes:

1. Todos los contratos y sus adicionales y prórrogas celebrados por los sujetos pasivos con la Administración Departamental, Municipal y sus Entidades Descentralizadas, será de 2.5% del valor de los contratos.”

**“ARTÍCULO 285.-RECURSOS DEL FONDO DE REFORESTACIÓN<sup>5</sup>.** A cuenta del Fondo de Reforestación se consignarán los recursos obtenidos por:

a) El uno (1%) por ciento del valor de todos los contratos incluidos los contratos interadministrativos y los contratos de concesión, que se celebren con el departamento y sus entidades descentralizadas.”

#### **ORDENANZA No. 060 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012**

*“Por medio de la cual se modifica la ordenanza 01 de 22 de abril de 2010, Estatuto Tributario Departamental”*

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Adiciónanse los siguientes literales al artículo 220<sup>6</sup> de la Ordenanza 01 de 2010, así: (...)

**PARÁGRAFO:** Los hechos generadores que no pueden ser gravados con ningún tributo departamental, previstos en la presente ordenanza, son aquéllos en los cuales el origen de los recursos es el proveniente del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS), Sistema General de Participación (SGP) en el componente de salud y las transferencias al sector salud y **cuyo fin sea el de atender a la población del régimen subsidiado o adelantar acciones de salud pública o la atención a la población pobre no asegurada.**

**A contrario sensu, los hechos generadores que no cumplan con el origen y el fin anotados anteriormente, serán gravados con las estampillas departamentales.”**

**“ARTÍCULO SEGUNDO:** Adicionase los siguientes literales al artículo 230<sup>7</sup> de la Ordenanza 01 de 2010, así:

**PARÁGRAFO:** Ib.”

**“ARTÍCULO TERCERO:** Adicionase los siguientes literales al artículo 243<sup>8</sup> de la Ordenanza 01 de 2010, así:

**PARÁGRAFO:** Ib.”

**“ARTÍCULO CUARTO:** Adicionase los siguientes literales al artículo 254<sup>9</sup> de la Ordenanza 01 de 2010, así:

**PARÁGRAFO:** Ib.”

**“ARTÍCULO QUINTO:** Adicionase los siguientes literales al artículo 264<sup>10</sup> de la Ordenanza 01 de 2010, así:

**PARÁGRAFO:** Ib.”

**“ARTÍCULO SEXTO:** Adicionase los siguientes literales al artículo 285<sup>11</sup> de la Ordenanza 01 de 2010, así:

<sup>4</sup> De la estampilla pro-bienestar del adulto mayor

<sup>5</sup> Según el artículo 284 de la Ordenanza 01 de 2010, este fondo es un Sistema de cuenta dentro del presupuesto general del Departamento, sin personería jurídica, adscrito a la Secretaría de Agricultura de conformidad con la Ordenanza 035 de 1980.

<sup>6</sup> Exenciones al pago de la estampilla pro-universidad industrial de Santander.

<sup>7</sup> Exenciones al pago de la estampilla pro-electrificadora rural.

<sup>8</sup> Exenciones al pago de la estampilla pro-hospitales universitarios.

<sup>9</sup> Exenciones al pago de la estampilla pro-cultura.

<sup>10</sup> Exenciones al pago de la estampilla pro-desarrollo departamental.



**PARÁGRAFO: Ib.”**

**CIRCULAR 009 DEL 22 DE JULIO DE 2013<sup>12</sup>**

**“ASUNTO: INSTRUCTIVO PARA APLICABILIDAD Y UNIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA ORDENANZA 060 DE 2012 Y CESACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA ORDENANZA 04 DE 2013**

*Que con el fin de facilitar la liquidación y unificar criterios respecto del manejo, operación y liquidación de los gravámenes ordenanzaes (Estampilla Departamentales), y así facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes y de los sujetos obligados a realizar los recaudos de los recursos y en la aplicación de la Ordenanza 060 de 2012, la cual modifica parcialmente la Ordenanza 01 del 2010, Estatuto Tributario Departamental, nos permitimos aclarar las controversias interpretativas, teniendo en cuenta el efecto útil de las normas en caso de contradicción normativa.*

*En este orden de ideas todos los contratos que suscriban las prestadoras de servicio de salud del Departamento de Santander, deben retener, pagar y/o exigir el pago de las estampillas departamentales, siempre que incurran en los hechos generadores señalados en las ordenanzas salvo los casos que a continuación se señalan, ordenanza 060 de 2012, así:*

*Los contratos que celebren las PSS con personal profesional, técnico y asistencial de la salud cuyo objeto sea la prestación del servicio médico asistencial.*

*Los contratos que celebren las Secretarías de Salud Departamental, Secretaría de Salud Municipal y los PSS para la compra de medicamentos y suministros médicos.*

*Es de advertir, que los casos anteriores, se les debe liquidar la Estampilla del Bienestar del Adulto Mayor (Ordenanza 031 de 2009).*

*Así las cosas los casos no exceptuados en los numerales anteriores, deben retener estampillas departamentales so pena de las sanciones fiscales, civiles, disciplinarias y penales a que haya lugar.*

*(...)”*

## **DEMANDA**

Se demanda la nulidad parcial de los artículos 218 [2], 228 [2], 241 [1 y 2], 251 [2], 262 [1 y 2], 272 [1] y 285 [a] de la Ordenanza 01 de 2010; de los párrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012 y de la Circular 009 de 2013. En consecuencia, se solicita:

- Que se decrete la inaplicación de los gravámenes ordenanzaes a todos los actos y contratos que afecten los recursos de la seguridad social en salud, y no solo a los que aparecen en las excepciones de la Ordenanza 01 de 2010 y mucho menos a los que limita y describe el párrafo de la Ordenanza 60 de 2012 en los artículos citados, o los que relaciona la Circular 009 de 2013 expedida por la Secretaría de Hacienda Departamental.
- Que se conmine al Departamento de Santander a que se abstenga de expedir ordenanzas o actos administrativos que se dirijan a gravar los recursos de la seguridad social o a limitar la norma constitucional y legal, a hechos y actos que afecten recursos de la seguridad social en salud, y disponga que, en todos los casos, debe entenderse que las exenciones mencionadas en las ordenanzas demandadas solo son enunciativas y que, por tal razón, deben aplicarse

<sup>11</sup> Recursos del Fondo de Reforestación.

<sup>12</sup> De la Coordinación Grupo Gestión de Ingresos – Secretaría de Hacienda Departamental de Santander.



adicionalmente a todos los actos y contratos que afecten los recursos de la seguridad social en salud y no sólo a los que allí se relacionan.

El demandante invocó como normas violadas los artículos 48 y 49 de la Constitución Política; 91 de la Ley 715 de 2001; 212 y 214 de la Ley 100 de 1993 y 8 del Decreto 050 de 2003. Sobre el concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Señaló que el sistema de seguridad social en salud es reglado y que sus recursos provienen de los regímenes subsidiado y contributivo, tienen destinación específica y no pueden afectarse con ningún gravamen.

Expresó que la única forma de garantizar esa destinación exclusiva es declarando la ilegalidad de los actos acusados, porque éstos desconocen la prohibición de gravar todos los recursos provenientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema General de Participación en el componente de salud y las transferencias a ese sector, los cuales son administrados por el departamento para el sistema nacional.

Precisó que el presente medio de control se dirige a que las exenciones de gravámenes departamentales se apliquen sobre todos los actos y contratos celebrados con recursos del sistema mencionado, cuya destinación es específica, y a las transferencias de ese sector.

Previa alusión a las características de los recursos para la salud, señaló que la Ordenanza 01 de 2010 se limitó a compilar otras que fueron anuladas por el Tribunal Administrativo de Santander<sup>13</sup>, mediante sentencia del 30 de julio de 2013 (exp. 2012-00314-00), desde cuya notificación el departamento debió exonerar del pago de tributos territoriales a todos los actos, órdenes y contratos celebrados con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

## OPOSICIÓN

El **Departamento de Santander** se opuso a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos<sup>14</sup>:

La prohibición constitucional del artículo 48 de la CP se circunscribe a no gravar las actividades realizadas por las instituciones de seguridad social y los organismos que las componen, y que las exenciones derivadas de dicha norma recaen sobre ese grupo de órganos e instituciones.

En ese sentido, añadió que los actos acusados no se expidieron con violación de las normas en que debían fundarse ni con desviación de atribuciones, y que su único fin fue el buen servicio, sin que la demandante hubiera probado lo contrario.

A la luz de algunos apartes de las sentencias C-227 de 2002 y C-084 de 1995, concluyó que los actos acusados se ajustan al ordenamiento jurídico superior y que las asambleas departamentales son competentes para establecer los gravámenes y exenciones discutidos, conforme a la correspondiente autorización legal.

<sup>13</sup> Ordenanzas 004 de 2001, 36 de 1997, 023 de 2006, 040 de 1998, 031 de 2009, 038 de 1993, 035 de 1980 y 012 de 2005. Dicha decisión no aparece apelada en el software de la rama judicial y no obra en el expediente.

<sup>14</sup> Fls. 98 a 104.



## AUDIENCIA INICIAL

El 28 de julio de 2014 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011<sup>15</sup>. En dicha diligencia se puso de presente la improcedencia de la conciliación en razón del medio de control público impetrado, se advirtió que el trámite procesal no adolecía de ninguna irregularidad objeto de saneamiento ni generadora de nulidad, y que el demandado no había formulado excepciones previas.

En cuanto a la fijación del litigio, el *a quo* lo concretó en «*establecer si los contratos celebrados con la administración departamental de Santander, las administraciones municipales, las entidades descentralizadas departamentales y municipales donde se involucren recursos del sistema de seguridad social en salud deben gravarse con los tributos dispuestos en las normas demandadas, o si se encuentran exentos de los mismos por virtud del artículo 48 de la CP.*».

Igualmente ordenó tener como pruebas las allegadas con la demanda y la contestación a la misma, se recibieron los alegatos de las partes y el concepto del Ministerio Público y se dictó sentencia.

## SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander declaró la nulidad condicionada de las normas acusadas<sup>16</sup>, por las siguientes razones:

En el marco del artículo 48 de la CP, de las Leyes 100 de 1993 y 715 de 2001 y de la jurisprudencia constitucional sobre la materia (*C-1040 de 2003*), señaló que los recursos de la seguridad social en salud, entre los que se incluyen los reservados a la organización, administración y gestión del sistema de seguridad social, tienen destinación específica y no pueden ser objeto de gravamen alguno, sin que la norma constitucional citada estableciera excepciones para dicha destinación.

Anotó que la Ordenanza 01 de 2010 incluyó los contratos celebrados por la administración departamental, las administraciones municipales y las entidades descentralizadas del orden departamental y municipal, a favor de personas naturales y jurídicas, entre los hechos generadores de las estampillas departamentales. Indicó que las exenciones establecidas en los parágrafos demandados de la Ordenanza 060 de 2012 no incluyeron los recursos de las instituciones de salud del régimen contributivo, a los que también se aplica la prohibición del artículo 48 de la CP; esa falta de inclusión implica gravar los recursos del sistema general de seguridad social en salud del régimen contributivo cuando las instituciones pertenecientes al mismo contratan la prestación de servicios con alguna entidad territorial.

Estimó que, conforme al principio de conservación del derecho, debía declararse la nulidad parcial cualitativa de las normas acusadas, porque las instituciones prestadoras de salud pueden ofrecer y brindar servicios ajenos al servicio público de seguridad social, de los que se derivan recursos que no pertenecen al sistema. Y que la Asamblea Departamental de Santander no podía reproducir normas anuladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

---

<sup>15</sup> Fls. 192 y ss. c. 1.

<sup>16</sup> Fls. 196 a 203 c. 1.



## RECURSO DE APELACIÓN

El demandado apeló la sentencia<sup>17</sup>, por las siguientes razones:

Afirmó que no ha destinado ni utilizado recursos de las instituciones de seguridad social para fines distintos a la misma y precisó que la prohibición del artículo 48 de la CP se configura respecto de todas las entidades indicadas en el artículo 115 de la Ley 100 de 1993 y sus respectivos recursos, pues frente al tipo abierto que contiene la norma constitucional mencionada, correspondía al legislador definir dichas “instituciones” y los actos demandados podían hacer distinciones sobre tal aspecto, pero siempre ceñidas a lo dispuesto en la ley.

Los párrafos demandados de la Ordenanza 060 de 2012 se ajustan a la legalidad, en cuanto dispusieron que los hechos generadores que no pueden ser gravados con tributos departamentales son aquellos cuyos recursos provienen del sistema de seguridad social en salud. Las exenciones previstas en dichos párrafos no conllevan *per se* la violación de la prohibición constitucional.

Previo señalamiento de que la sentencia C-1040 de 2003, invocada por el *a quo*, no podía fundamentar la nulidad de los actos demandados, por relacionarse con el gravamen de la Unidad de Pago por Capitación UPC, sostuvo que tales actos se ajustan a las normas en que debían fundarse, en tanto que no gravaron recursos de la seguridad social ni asignaron para ellos una destinación diferente a la misma.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandante** alegó de conclusión<sup>18</sup>. Al efecto, reiteró algunos argumentos sustanciales de la demanda, enfatizó que las exenciones previstas en la Ordenanza 060 de 2012 no recaen sobre todos los recursos de la seguridad social y ello implica que algunos de los mismos puedan afectarse con destinaciones diferentes al sistema, y puntualizó que lo demandado en relación con las normas que dispusieron dichas exenciones fue el fin que le asignaron a los hechos generadores de que tratan (*atención a la población del régimen subsidiado, ejercicio de acciones de salud pública o atención de población pobre no asegurada*).

El **Ministerio Público** solicitó que se revocara la sentencia apelada para, en su lugar, anular los párrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012<sup>19</sup>, según las siguientes razones:

Adujo que las normas acusadas de la Ordenanza 01 de 2010 no pueden ser objeto de nulidad condicionada, porque se limitan a establecer hechos generadores de manera general, respecto de los cuales no se plantearon argumentos concretos de ilegalidad.

Estimó legales el origen y la finalidad dispuesta para los recursos objeto de las exenciones previstas en el inciso primero de los párrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012, pero ilegal la limitación de las exenciones a los hechos generadores que cumplen ese origen y finalidad, por

<sup>17</sup> Fls. 206 a 209, c. 1

<sup>18</sup> Fls. 235 a 238

<sup>19</sup> Fls. 239 a 242.



contravenir la prohibición de gravar recursos provenientes de la seguridad social en salud, pues todo lo que involucre ese tipo de recursos se encuentra afectado por la prohibición del artículo 48 de la CP.

Añadió que dicho precepto constitucional no se puede reducir a los casos enunciados en el inciso segundo de los párrafos demandados de la Ordenanza 060 de 2012, ni a las entidades de salud que manejan los recursos de la seguridad social.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se discute la legalidad de las normas que establecieron los hechos generadores de las estampillas pro-universidad industrial de Santander, pro-electrificación rural, pro-hospitales universitarios públicos, pro-cultura, pro-desarrollo y pro-bienestar del adulto mayor, respecto de contratos y órdenes de prestación de servicios celebrados por el Departamento de Santander; así como las exenciones a dicho tributo.

En los términos del recurso de apelación, corresponde establecer si las normas demandadas transgreden la prohibición constitucional de «*no destinar ni utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella*» o si, por el contrario, se ajustan a la misma.

En ese contexto, se analizará si dichas normas implican gravar los recursos del régimen contributivo de seguridad social, en cuanto los párrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012, asignaron un fin exclusivamente relacionado con el régimen subsidiado, a los recursos implicados en los hechos generadores de las estampillas mencionadas.

Según el demandante, las exenciones de gravámenes departamentales deben aplicarse sobre todos los “actos” y “contratos” celebrados con los recursos del sistema de seguridad social, en sus regímenes subsidiado y contributivo.

Para resolver, se observa:

El artículo 48 de la CP reconoció la Seguridad Social como servicio público obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y como derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes. Igualmente, señaló que «*los recursos de las instituciones de la seguridad social no pueden utilizarse para fines diferentes a ella*», estableciendo así una prohibición general para todas las instituciones que integran el sistema de seguridad social integral<sup>20</sup>, respecto de la destinación de los recursos percibidos por aquéllas.

Dando alcance a este mandato, la jurisprudencia constitucional ha indicado que ningún tipo de impuesto, tasa o contribución puede tener como base gravable sumas que pertenezcan al sistema general de salud y canalizadas a través de las

<sup>20</sup> Este sistema comprende “*las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios*” y, como «*conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, lo conforman los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios legalmente definidos*» (Ley 100 de 1993, arts. 1 y 8). De acuerdo con el artículo 155 [3] ib, **las instituciones prestadoras de servicios de salud, públicas, mixtas o privadas**, reguladas por los artículos 185 y ss. integran el sistema de seguridad social en salud.



instituciones que lo conforman, las cuales no por ello pueden considerarse propietarias de tales recursos que, se repite, pertenecen al sistema mismo<sup>21</sup>.

De igual forma, esta Sección ha precisado que los recursos del sistema en salud y pensiones no pueden destinarse a un objeto diferente al sistema de seguridad social y que ello, a su vez, determina la **prohibición para el Estado de imponer tributos sobre los mismos**<sup>22</sup>, pues, además de que tienen carácter parafiscal y, por tanto, no le pertenecen a la Nación ni a los entes territoriales ni se encuentran sujetos a la facultad impositiva de los mismos, el constituyente les asignó destinación específica para procurar que se destinen totalmente a la satisfacción de la seguridad social sin reducción alguna por razón de impuestos<sup>23</sup>.

En ese sentido, precisó que «los recursos del sistema de seguridad social no son materia imponible ni pueden ser gravados por los entes territoriales, al margen de que la Ley 100 de 1993 no lo prohíba expresamente, pues ello no es esencial ni indispensable para entender que dichos recursos están excluidos de los gravámenes territoriales<sup>24</sup>, porque tampoco originan una obligación tributaria». Según la Sala, entender lo contrario desconocería la prohibición contenida en el artículo 48 superior de destinar y utilizar los recursos de la seguridad social para fines distintos a ella.

Con todo, la Corporación ha previsto que, al margen de la destinación específica de los dineros de la seguridad social, las instituciones que integran el sistema pueden contar con medios económicos propios provenientes del régimen de mercado permitido para ciertos ámbitos del sector salud, es decir, con origen ajeno al sistema, y perfectamente separables de los que tienen destinación específica<sup>25</sup>.

Desde esta perspectiva, la Sala considera que los parágrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012 restringen la prohibición prevista en el artículo 48 [inc. 5] de la CP, en cuanto condicionan las exenciones del pago de las estampillas establecidas en los artículos 220, 230, 243, 254 y 264 de la Ordenanza 01 de 2010 y la consignación de recursos a cuenta del Fondo de Reforestación de que trata el artículo 285 ib., a que los recursos involucrados en los hechos generadores que no pueden gravarse con ningún tributo departamental previstos en la misma Ordenanza 060 de 2012, cumplan con cualquiera de tres fines específicos alternativos: atención a la población pobre no asegurada o atención a la población del régimen subsidiado o adelantamiento de acciones de salud pública.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencias C-828 de 2001, C-655 de 2003 y C-1040 de 2003.

<sup>22</sup> En la misma línea se ha pronunciado la Sala en sentencias del 13 de junio de 2013, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 17973 y del 26 de noviembre de 2015, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, expediente No. 20021.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 17 de marzo de 2016, exp. 20586, C. P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

<sup>24</sup> En ese sentido, Sentencia C-090 de 2011, según la cual, “al no ser los recursos de la seguridad social materia imponible por disposición del artículo 48 constitucional, no se pueden establecer frente a ellos exenciones como erradamente lo hizo el legislador en el artículo 135 acusado. Las exenciones son un beneficio que presupone la existencia de unos sujetos u objetos que son susceptibles de materia impositiva y frente a los cuales, pese a existir la obligación tributaria, se les exonera de ella. Así entendida la exención, es evidente que los recursos del sistema de seguridad social no pueden ser objeto de ella, porque por disposición del Constituyente, artículo 48 constitucional, no son materia imponible. En consecuencia, se puede concluir que el legislador usó antitécnicamente el término **exención** en el inciso primero del artículo 135 acusado y como tal podía válidamente hacer referencia con fundamento en el artículo 48 constitucional a la prohibición de gravar los recursos de esos fondos de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen”.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencias del 22 de febrero y 22 de marzo de 2018, exps. 2005-07294-01 y 2011-00142-01, respectivamente.



Tales fines operan en el contexto del régimen subsidiado de seguridad social y advierten la exclusión del régimen contributivo<sup>26</sup>, abriendo la posibilidad de que el Departamento de Santander pueda gravar los recursos de este último régimen y alterar la utilización y/o destinación específica que el canon constitucional del artículo 48 asignó a “todos” los recursos de la seguridad social.

Adicionalmente, al referirse al origen de los recursos del régimen subsidiado, los párrafos en comento sólo dispusieron que debían provenir del sistema de seguridad social en salud, del sistema general de participación en el componente de salud y las transferencias al sector salud, sin referirse a los recursos propios y derivados de fuentes distintas al sistema de seguridad social, los cuales sí podrían ser objeto de tributación.

En conclusión, los apartes acusados de dichos párrafos se consideran ilegales y deben anularse por contravenir el ordenamiento constitucional, en la medida que limitan la exención de tributos departamentales a los recursos del régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud y excluyen los recursos del régimen contributivo del mismo sistema, cuando lo cierto es que la prohibición de destinación establecida en el inciso quinto del artículo 48 de la CP, afecta a “todos” los recursos del sistema, sin distinción alguna.

La misma conclusión se predica respecto de la Circular 009 del 22 de julio de 2013, porque limita la exención de estampillas sólo a los casos específicos que menciona y ordena retenerlas en todos los demás, so pena de sanciones. Esa instrucción produce el mismo efecto excluyente respecto de recursos propios del sistema de seguridad social del régimen contributivo, por lo que, en consecuencia, se anulará dicho acto administrativo.

Por el contrario, en el texto de los apartes demandados de la Ordenanza 01 de 2010, artículos 218 [2], 228 [2], 241 [1 y 2] 251 [2], 262 [1 y 2], 272 [1] y 285 [a], no se advierte afrenta directa a las normas que se invocan como violadas ni el motivo de ilegalidad que predica el concepto de violación, pues tales disposiciones se limitaron a establecer un hecho generador asociado a la existencia de un documento contractual o de sus prórrogas, adiciones, órdenes de prestación de servicios, etc, sin desconocer la prohibición constitucional en materia destinación de los recursos de la seguridad social.

Pero más allá de esa falta de unidad material entre las normas demandadas y el concepto de violación, es pertinente precisar que la Sección, en sentencia del 24 de octubre de 2018, exp. 22648<sup>27</sup>, examinó la causación de la estampilla pro desarrollo departamental en Caquetá para el caso de las Empresas Sociales del Estado prestadoras del servicio de salud en el mismo nivel, que en ejercicio del deber de colaboración en la gestión tributaria se encontraban obligadas a adherirlas en todos los actos y documentos generadores del tributo en los que intervinieran sus funcionarios, y clarificó que *“cuando el hecho generador de la estampilla Pro Desarrollo Departamental está relacionado con los contratos suscritos por las entidades públicas, estas siempre deben intervenir como contratantes, para que se cause el tributo”*<sup>28</sup>. Al tiempo, advirtió que esa misma regla se aplicaba a las órdenes de pago de contratos principales o adicionales, pedidos de suministros o de servicios, y avances o anticipos, hechos generadores especialmente previstos para la estampilla que allí se analizó.

<sup>26</sup> Ley 100 de 1993, título III, Capítulo I, arts. 202 y ss.

<sup>27</sup> C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. El mismo criterio orientó la sentencia del 19 de marzo de 2019, exp. 22645, C. P. Milton Chávez García.

<sup>28</sup> La sentencia aclaró que, en el marco de la normativa legal que examinó, cuando el contratista es un particular, la entidad oficial actuaba como agente retenedor.



En ese contexto, la Sala concluyó que *“el sujeto pasivo de la estampilla no es la entidad territorial o los organismos descentralizados que intervienen en el acto o documento gravado, incluso si actúan en la calidad de contratistas, sino el particular que participa en el acto o documento constitutivo del hecho generador del tributo, en el que necesariamente debe intervenir la entidad pública como contratante”*. Así mismo destacó que al relacionarse el hecho generador con el documento mismo, llámense órdenes de pago de contratos principales o adicionales, pedidos de suministros o de servicios, avances o anticipos u órdenes de trabajo, *“la estampilla no afecta los recursos destinados a la seguridad social y, su imposición, sobre los pagos realizados a los particulares, no contravienen lo previsto en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política<sup>29</sup>, porque una cosa es la destinación específica de los aportes parafiscales y otra, muy distinta, cuando estos recursos se convierten en fuente de pago de los bienes y servicios requeridos por las empresas sociales del Estado.”*

En este orden de ideas, se concluye que los artículos 218 [2], 228 [2], 241 [1 y 2] 251 [2], 262 [1 y 2], 272 [1] y 285 [a] de la Ordenanza 01 de 2010 se encuentran ajustados a derecho y, por tanto, se negará la nulidad respecto de los mismos, previa revocatoria de la sentencia apelada.

Por lo demás y a la luz del artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas por el carácter público del asunto discutido.

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,

### FALLA

**REVOCAR** la sentencia del 28 de julio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander. En su lugar, se dispone:

*“1. **ANULAR** los apartes **“cuyo fin sea el de atender a la población del régimen subsidiado o adelantar acciones de salud pública o la atención a la población pobre no asegurada”** y **“A contrario sensu, los hechos generadores que no cumplan con el origen y el fin anotados anteriormente, serán gravados con las estampillas departamentales”**, contenidos en cada uno de los párrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012, de la Asamblea Departamental de Santander.*

*2. **ANULAR** la Circular 009 del 22 de julio de 2013, expedida por la Coordinación Grupo Gestión de Ingresos – Secretaría de Hacienda Departamental de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*3. **NEGAR LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA** respecto de los artículos 218 [2], 228 [2], 241 [1 y 2] 251 [2], 262 [1 y 2], 272 [1] y 285 [a] de la Ordenanza 01 de 2010.”*

2. No se condena en costas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

<sup>29</sup> “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.



**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ   STELLA JEANNETTE CARVAJAL  
BASTO**

Presidente de la Sección

**MILTON CHAVES GARCÍA   JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**ESTAMPILLAS PRO UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, PRO ELECTRIFICADORA RURAL, PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS PÚBLICOS, PRO CULTURA, PRODESARROLLO DEPARTAMENTO DE SANTANDER – Hecho generador / HECHO GENERADOR DE LAS ESTAMPILLAS PRO UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, PRO ELECTRIFICADORA RURAL, PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS PÚBLICOS, PRO CULTURA, PRODESARROLLO DEPARTAMENTO DE SANTANDER - Legalidad. No violación de la prohibición de destinar o utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes a ella**

El hecho generador de las estampillas Pro-Universidad Industrial de Santander, Pro-Electrificadora Rural, Pro- Hospitales Universitarios, Pro-cultura, Pro-Desarrollo Departamental está relacionado con el documento, llámese contratos principales o adicionales, órdenes de trabajo o de prestación de servicios. (Ordenanza 01 del 22 de abril de 2010 de la Asamblea Departamental de Santander). Repárese que, las normas que se anulan parcialmente se refieren al hecho generador, no definen el sujeto obligado al pago de ese tributo, ni los recursos que se destinan a ese pago. Por esto, esas disposiciones, no contravienen lo previsto en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política, en cuanto prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 48 INCISO 5**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Radicación número: 68001-23-33-000-2013-01210-01 (21353)**

**Actor: FERNANDO VILLARREAL AMAYA**



**Demandados: DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

### **SALVAMENTO DE VOTO**

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sección, me permito manifestar que salvo el voto frente a la sentencia proferida el 21 de agosto de 2019, por las razones que paso a exponer:

La Sala anuló parcialmente los parágrafos de los artículos primero a sexto de la Ordenanza 060 de 2012 de la Asamblea Departamental de Santander<sup>30</sup>, “por contravenir el ordenamiento constitucional, en la medida que limitan la exención de tributos departamentales a los recursos del régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud y excluyen los recursos del régimen contributivo del mismo sistema, cuando lo cierto es que la prohibición de destinación establecida en el inciso quinto del artículo 48 de la CP, afecta a “todos” los recursos del sistema, sin distinción alguna”.

El hecho generador de las estampillas Pro-Universidad Industrial de Santander, Pro-Electrificadora Rural, Pro- Hospitales Universitarios, Pro-cultura, Pro-Desarrollo Departamental está relacionado con el documento, llámese contratos principales o adicionales, órdenes de trabajo o de prestación de servicios. (Ordenanza 01 del 22 de abril de 2010 de la Asamblea Departamental de Santander).

Repárese que, las normas que se anulan parcialmente se refieren al hecho generador, no definen el sujeto obligado al pago de ese tributo, ni los recursos que se destinan a ese pago. Por esto, esas disposiciones, no contravienen lo previsto en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política, en cuanto prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

En este sentido dejo sentado mi salvamento de voto.

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
**Magistrado**

---

<sup>30</sup> “Los hechos generadores que no pueden ser gravados con ningún tributo departamental, previstos en la presente ordenanza, son aquéllos en los cuales el origen de los recursos es el proveniente del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS), Sistema General de Participación (SGP) en el componente de salud y las transferencias al sector salud y **cuyo fin sea el de atender a la población del régimen subsidiado o adelantar acciones de salud pública o la atención a la población pobre no asegurada**” y “**A contrario sensu, los hechos generadores que no cumplan con el origen y el fin anotados anteriormente, serán gravados con las estampillas departamentales**” (aparte en negrilla declarado nulo)