



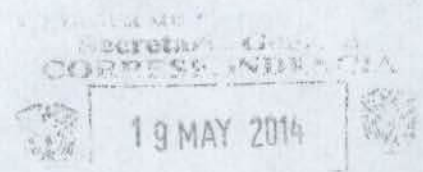
**MinHacienda**  
Ministerio de Hacienda  
y Crédito Público

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

1.1

UJ 0844/14  
Bogotá D.C.,

Honorable Representante  
**HERNÁN PENAGOS GIRALDO**  
Presidente  
**Cámara de Representantes**  
Ciudad



Receido en: Sandra  
11375

1038

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 069 de 2013 Cámara "por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca."

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 069 de 2013 Cámara, "por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca."

#### Contenido del proyecto

Se pretende crear una nueva estampilla denominada "estampilla Pro-Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca" con destino a la adquisición y construcción de una nueva sede para la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. En virtud de lo anterior, se autoriza al "Concejo de Bogotá, Distrito Capital, para que expida el acuerdo que ordene la emisión, distribución y recaudo del impuesto territorial", cuyo monto de recaudo se establece en cuantía de doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000) a precios constantes del año 2013.

El proyecto de ley define los elementos esenciales del tributo de la siguiente manera:

**Sujeto activo:** De conformidad con el artículo 5°, la obligación de adherir o anular la estampilla, queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Bogotá que intervengan en los diferentes actos y hechos económicos que sean sujetos del gravamen.

**Sujeto pasivo:** Son sujetos pasivos de la obligación quienes suscriban actos, contratos y/o negocios jurídicos con el Distrito de Bogotá.

**Hecho Generador:** Lo constituye la celebración de contratos y/o negocios jurídicos públicos administrativos de estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública, que se realicen en el territorio de Bogotá D.C.

**Base Gravable:** La constituye el valor del acto jurídico que se celebre con la entidad territorial. Cuando no sea posible determinar la cuantía del acto, será el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del acto, tramite documental, contrato y/o negocio jurídico.

**Tarifa:** Será definida por el Concejo Distrital de Bogotá, sin que exceda el 3% del valor del hecho sujeto al gravamen.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711  
Conmutador (57 1) 381 1700  
atencioncliente@minhacienda.gov.co  
www.minhacienda.gov.co



### Consideraciones Generales

En términos generales, ante la multiplicidad de iniciativas que autorizan la emisión y recaudo de estampillas, consideramos pertinente poner de relieve que a juicio de esta Cartera no resulta conveniente la proliferación de estampillas, con fundamento en las razones que a continuación se exponen:

1. En primer término, debe señalarse que en la actualidad existen en nuestro ordenamiento jurídico más de setenta (70) leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico (Pro Desarrollo departamental, Pro Electrificación Rural, Pro Desarrollo Fronterizo, Pro Hospitales Universitarios, Pro Bienestar del Adulto Mayor y Pro Cultura), y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales (Pro Universidades, Pro Salud, Pro Palacio, Pro Fomento Turístico, etc.); lo que a todas luces evidencia desde ya la excesiva cantidad de ellas, que generan altas cargas impositivas y otros problemas que se mencionan en los numerales siguientes.
2. Dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen la facultad en las corporaciones administrativas para determinar los hechos generadores, se han evidenciado excesos en dicha facultad, llegándose al punto de gravar actos entre particulares (facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, etc.), cuando la esencia de este tributo es la de gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado. De igual manera, se están gravando actos como los recibos de pago de algunos impuestos (registro, vehículos, etc.), las nóminas de las entidades públicas, y en otros casos actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas por particulares.
3. Los excesos en la facultad a que se hizo mención arriba, han implicado la declaratoria de nulidad por parte de la justicia contencioso administrativa de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, lo cual genera inmediatamente un impacto fiscal, puesto que como consecuencia de la nulidad y la correlativa imposibilidad de recaudar la estampilla se genera un déficit en el sector al cual estaba destinado el recaudo, acompañado del riesgo eventual de tener que efectuar la devolución de los recursos ya recaudados, creándose de esa manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial afectada con la declaratoria de nulidad del acto que adoptó la estampilla.
4. De otra parte, la multiplicidad de estampillas está generando un incremento en los costos de los contratos que se suscriben, toda vez que los contratos son los actos que mayormente se gravan con las estampillas y ante la multiplicidad de éstas, un solo contrato en un municipio puede verse gravado con tres o más estampillas, y en un departamento con seis o más estampillas, lo cual afecta, hacia el alza, el valor del contrato por el desplazamiento de la carga tributaria en cabeza del contratante, esto es la entidad territorial.

A manera de ejemplo, un contrato en un departamento puede verse gravado con las **seis** (6) estampillas genéricas (Pro Desarrollo departamental, Pro Electrificación Rural, Pro Desarrollo Fronterizo, Pro Hospitales Universitarios, Pro Bienestar del Adulto Mayor y Pro Cultura), y adicionado con aquellas estampillas particulares con que cuente el departamento, como la estampilla Pro Universidad departamental, Pro Salud, Pro Palacio departamental, Pro Fomento Turístico, etc. Es decir que ese contrato puede verse gravado con siete (7) o más estampillas, todas ellas a razón de una tarifa aproximada del 2% aplicable sobre el valor del contrato (base gravable), lo que implica una carga impositiva, sólo en estampillas, del 14% del total del contrato, sin contar con los tributos nacionales (renta, IVA, GMF), cargas que inciden de manera directamente proporcional en el valor del contrato, haciéndolo de esa manera mucho más oneroso para la propia entidad territorial.



5. En lo que hace referencia a los montos autorizados de emisión o a los plazos para su recaudo, en muchos casos no se da estricto cumplimiento a lo señalado en la ley de autorización, recaudándose más allá de los montos autorizados, o por más plazo del señalado, en contravía de la ley. En este mismo sentido, cuando se autorizan montos de emisión, se suscitan discusiones respecto de si los valores autorizados son en pesos constantes o corrientes, creándose incertidumbre sobre el valor total del recaudo autorizado.
6. Adicionalmente, si bien las leyes de autorización de estampillas establecen una destinación específica para todas ellas, lo hace de una manera muy amplia generando diversas interpretaciones que en muchos casos desnaturalizan el destino del recurso, desviándolo a otros sectores que nada tienen que ver con la finalidad de su creación.
7. Así mismo, aunque las leyes de autorización de estampillas exigen que éstas sean adheridas a los documentos y posteriormente anuladas, la realidad indica que en muchos casos ello no se realiza de esa manera, y en algunos casos se recurre a otros medios como recibos de pago y elementos virtuales, los cuales, por desnaturalizar el carácter de la estampilla han sido también objeto de debate en la jurisdicción de lo contencioso administrativo dando como resultado la declaratoria de nulidad de algunos actos administrativos.
8. Por último, no puede perderse de vista que las estampillas pueden ser objeto de falsificación o de reutilización por su condición física, lo que podría generar un foco tanto de evasión y elusión del impuesto, como de corrupción.

#### Razones de inconveniencia del proyecto

No obstante la inconveniencia del proyecto en general, nos referiremos a algunas disposiciones en concreto así:

El artículo 2° establece que la emisión de la estampilla será hasta por la suma de doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000.00) M/L. a precios constantes de 2013, lo cual determinará su vigencia. Frente a lo anterior, es conveniente advertir que determinar el recaudo en precios constantes, es mantener su valor en la medida que se agota, lo que supondría que la diferencia entre el recaudo de una vigencia y el monto total autorizado, sea anualmente reajustada, extendiendo el cobro de la misma más allá del monto total autorizado.

El hecho generador de la estampilla "*Lo constituye la celebración de contratos y/o negocios jurídicos públicos administrativos de estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en el territorio de Bogotá D.C.*", lo cual en principio abarcaría cualquiera de los negocios o contratos enunciados que se realicen en Bogotá, con cualquier entidad pública o privada, debiendo decir "(...) que se suscriban con el Distrito Capital", pues de esta manera, la definición del hecho generador se ajustaría con las definiciones de sujeto activo y pasivo contempladas en los artículos 5 y 6 del proyecto.

De otra parte, en aquellos casos en los que no exista la posibilidad de determinar la cuantía del acto, contrato o negocio jurídico, la solución ofrecida por el artículo 4° del proyecto puede generar en el contribuyente un alto grado de incertidumbre jurídica dado su carácter ambiguo y confuso. Frente al anterior supuesto, la no determinación de un valor absoluto único que no esté ligado a ninguna cuantía, v.gr, un valor en salarios mínimos diarios u otra fórmula de actualización automática, puede variar el pago que realmente debería realizar el contribuyente.

El artículo 7° prohíbe la creación de la estampilla si las que se encuentran vigentes exceden el 6% del presupuesto anual de la entidad territorial. Actualmente, las estampillas recaudadas por el Distrito Capital representan menos del 0,6% de su presupuesto, con lo que dicha disposición resulta inoficiosa. Además de lo anterior, tratándose de prohibiciones, debería incluirse la de imponer estampillas sobre objetos o industrias gravados por la Ley, tal como lo

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

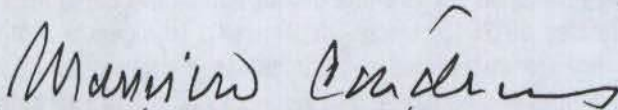


dispone, para el caso de los departamentos, el artículo 71 del Decreto 1222 de 1986 "Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental".

Finalmente, además de las numerosas estampillas pro universidades públicas autorizadas a los departamentos y de la estampilla pro Universidad Distrital, actualmente vigente, la Ley 1697 de diciembre 20 de 2013, creó la "Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia", como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y término de recaudo de veinte (20) años. Los recursos que se recauden mediante esta última se destinarán, entre otros, a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria, por lo que ya existe una fuente de financiamiento destinada al fortalecimiento de universidades públicas, lo que hace innecesario el trámite del presente proyecto.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley que se analiza en este documento, no sin antes manifestar nuestra firme voluntad y compromiso de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público  
DAF  
MCC / FMF / JFEP

C. C.: H.R. José Joaquín Camelo Ramos. - Autor / Coordinador Ponente.  
H.R. Buenaventura León León. - Ponente.  
H.R. Ángel Custodio Cabrera Baez. - Ponente.  
H.R. Orlando Alfonso Clavijo Clavijo. - Ponente.

Dr. Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes.

