



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

1.1
UJ 0090/14
Bogotá D.C.,

Honorable Representante
HERNANDO PENAGOS GIRALDO
Presidente.
Cámara de Representantes.
Ciudad

**Camara de Representantes
Secretaria General
CORRESPONDENCIA**

26 MAR 2014
Recibido No. Santra
Recibido Por: 4518

**CAMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO**
25 MAR 2014
FIRMA: 4348
HORA: Mlu 15:32

10:16

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 084 de 2013 Cámara "por la cual se modifica la Ley 426 de 1998"

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 84 de 2013 Cámara "por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1998."

Objeto del Proyecto de Ley

La iniciativa pretende modificar el artículo 6° de la Ley 426 de 1998 "Por medio de la cual se autoriza a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla Universidad de Caldas y Universidad Nacional con sede en Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para desarrollo del Eje Cafetero hacia el tercer milenio.", autorizando la emisión de la estampilla hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.00) a precios constantes de 2012, recursos que serán destinados al mantenimiento, ampliación, adecuación y financiamiento de dichas instituciones.

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 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.

Análisis del Articulado

Sobre el articulado en particular, esta Cartera reitera los argumentos expuestos con anterioridad, relacionados con precisar cuál es la intención de señalar un valor en precios constantes, pues para fijar un límite en términos de recaudo, no debería establecerse una autorización en términos de emisión. Establecer 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.

Por otra parte, referente al principio de legalidad tributaria que cobra importancia en el momento de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones que fijan los gravámenes, las altas cortes han sostenido que en ejercicio de la autonomía de que gozan las entidades territoriales, estas pueden definir los elementos esenciales de tributos creados en la ley proferida por el Congreso, en cumplimiento del precepto Constitucional (artículo 338) según el cual, la ley debe definir los sujetos activos y pasivos, bases gravables, hechos generadores y tarifas.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con las sentencias C084 de 1995 y C488 de 2000 proferidas por la Corte Constitucional, no basta con que los órganos colegiados de representación popular sean los que directamente establezcan los elementos del tributo, sino que, además, es menester que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo, pues de lo contrario no solo se genera inseguridad jurídica, sino que en el momento de la aplicación de las normas *"se permiten los abusos impositivos de los gobernantes"* o se fomenta la evasión, *"pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado"*.

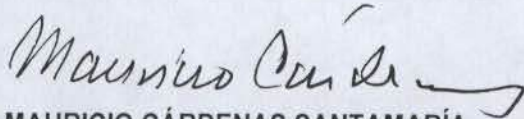
Con el artículo 6° del proyecto, se modifica el tope de recaudo de la estampilla, para llevarlo a la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.00) a precios constantes de 2012, lo que permite una extensión a la vigencia inicial de la Ley, que en otros términos, revive la disposición normativa; no obstante, consideramos pertinente que en desarrollo del principio de legalidad, se definan claramente y desde la misma ley, los elementos del tributo, pues la indefinición generaría un sin número de posibilidades en cuanto hechos generadores, bases gravables y sujetos pasivos, que altera la seguridad jurídica y atenta contra la competitividad.

Esta amplia autorización legal, refuerza nuestra preocupación con este tipo de iniciativas como se señaló en la primera parte, por lo que se sugiere fijar un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas, pues los inconvenientes en torno a este impuesto no son propios del desarrollo normativo que le han dado las corporaciones administrativas territoriales, sino la multiplicidad de

estampillas que gravan un mismo acto, fundado en la excesiva expedición de leyes que crean estampillas para todos los sectores (salud, vivienda, educación, deporte, etc.)

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

MCC/ME/LJFEP

DAF.

C.C. H.R. Adriana Franco Castaño. Autor.
H.R. Hernán Penagos Giraldo. Autor.
H.R. Hernando Hernandez Tapasco. Autor.
H.R. Juana Carolina Londoño Jaramillo. Autor.
H.R. Carlos Uriel Naranjo Vélez. Autor.
H.R. Jairo Quintero Trujillo. Autor.
H.S. Jaime Alonso Zuluaga Aristizabal. Autor.
H.S. Luis Emilio Sierra Grajales. Autor.
H.S. Mauricio Lizcano Arango. Autor.
H.R. Libardo Antonio Taborda Castro. Ponente.
H.R. Carlos Uriel Naranjo. Ponente.

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