



MinHacienda
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

1.1

UJ 2340/13

Bogotá D.C.,

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



Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Proyecto de Ley 101 de 2013 Cámara.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley 101 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997.

La iniciativa pretende la ampliación de la emisión de estampilla "Pro Desarrollo de la Universidad Surcolombiana del Huila" que autorizó la Ley 367 de 1997 hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000), cuyo recaudo además de establecerse en precios constantes, será destinado al mantenimiento, ampliación, adecuación y financiamiento de la planta física de dicha institución.

Dada la amplitud de las leyes que establecen autorizaciones a los diferentes niveles territoriales (departamentos y municipios) para la emisión de estampillas, los hechos susceptibles de ser gravados deben corresponder a actividades en las cuales intervenga directamente la entidad territorial beneficiaria de la estampilla. Así mismo, desde el punto de vista del contribuyente, la creación de una estampilla aumenta la complejidad e incertidumbre del sistema impositivo, el cual se destaca por la proliferación de este tipo de tributos, con diferentes bases y tarifas a nivel departamental y municipal. En efecto, abre la puerta para que otros sectores con necesidades crecientes de recursos soliciten una contribución similar a la propuesta en esta iniciativa, lo cual podría comprometer el cumplimiento de las metas fiscales en el mediano plazo

Respecto a la naturaleza de las estampillas, la Corte Constitucional acogiendo los pronunciamientos del Consejo de Estado en sentencia C- 768/10, explicó:

*"...Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de **"tasas parafiscales"**, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; 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 gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia 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, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de*

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

servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social...". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

El artículo 1° del proyecto establece la autorización para la "emisión de la estampilla" hasta por la suma de cien mil millones de pesos; no obstante, a renglón seguido se refiere ya no a la emisión sino al "total recaudado" precisando que será en precios constantes¹. De lo anterior, surge una inquietud frente a la intención de la iniciativa, es decir, ¿la emisión debe efectuarse por una sola vez hasta por la suma señalada? O ¿la emisión debe ir efectuándose en la medida del recaudo proyectado para cada vigencia, actualizando la diferencia entre el recaudo de la vigencia y el monto total autorizado?

Debe precisarse cuál es la intención al señalar un valor en precios constantes, pues si lo que se pretende es 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.

De otra parte, en los artículos 4° y 5° del proyecto se establece la autorización a la Asamblea del Departamento del Huila, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes *al uso obligatorio* de la estampilla, así como la facultad a los Consejos Municipales del Departamento del Huila, para que previa autorización, hagan *obligatorio el uso de la estampilla*.

Si bien es cierto que lo pretendido con el proyecto es la ampliación del tributo únicamente para el Departamento del Huila, las modificaciones en los términos planteados dejan ver un lenguaje imperativo que contraría con la facultad impositiva de las entidades territoriales de conformidad con el artículo 287 superior, pues tal facultad implica la decisión de adoptar o no un determinado tributo en la jurisdicción de la entidad territorial. A este respecto, se ha pronunciado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, indicando:

"[...] 13. En numerosas oportunidades esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes,² de manera clara e inequívoca.³ Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto⁴ y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes

1 Este concepto se usa en el contexto de la Economía y las finanzas públicas y admite dos interpretaciones: una, como el resultado de la eliminación de los cambios de precio de una variable a partir de un periodo tomado como base y, otra, como el cálculo de la capacidad adquisitiva de algún Valor monetario en términos de un conjunto de Bienes y servicios. (http://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/PRECIOS_CONSTANTES.htm)

2 Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993, C-084 de 1995 y C-978 de 1999, entre otras.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-390 de 1996 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Esta condición fue expuesta en la sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, en la cual se señaló: "En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución".

corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley. [...]»⁶. Por su parte, en idéntico sentido el Consejo de Estado señaló: "[...] Cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado, hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De ahí que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución [...]».

Así, lo que se pretende hacer ver es que no resulta ajustado a la Constitución Política imponer a las entidades territoriales la adopción de un determinado tributo, pues éstas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, encontrándose facultades para administrar sus recursos y establecer los tributos que consideren necesarios para el cumplimiento de sus funciones dentro de los límites de la Constitución y la ley.

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,



ANDRÉS RESTREPO MONTOYA
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MCC/FMF/JFEP/DAF.

C. C.: H.S. Jorge Eduardo Gechem Turbay. Autor
H.R. Luis Antonio Serrano Morales. Ponente.
Dr. Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ Corte Constitucional Sentencia C-227 de 2002 MP: Dr. Jaime Córdoba Triviño