

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JACK HOUSNI JALLER
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 #8-62
 Ciudad

 COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<i>Janner</i>
Fecha:	<i>Abril 03/18</i>
Hora:	<i>2:40 P.m</i>
Número de Radicado:	<i>693</i>

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 160 de 2017 Cámara *"Por medio del cual se modifican algunas disposiciones sobre la estampilla pro-ciudadela universitaria del atlántico contempladas en la ley 77 de 1981"*

Respetado Congresista,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Atlántico para que "(...) modifique la destinación de los recaudos provenientes de la emisión de la Estampilla Pro-Ciudadela Universitaria, creada mediante Ley 77 de 1981(...)" y "(...) actualice las tarifas, características y asuntos referentes al uso obligatorio de la Estampilla (...)". Adicionalmente, faculta a los Concejos Municipales del Departamento del Atlántico "(...) para que hagan obligatorio las modificaciones al uso de la Estampilla y ejerzan más funciones de control sobre su ejecución (...)". Finalmente, modifica la integración de la Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico, organismo encargado de la administración de la estampilla.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que mediante la Ley 77 de 1981 se creó la *Estampilla Ciudadela Universitaria*, con el fin de que dichos recursos se destinaran a la erradicación de tugurios y construcción de la Ciudadela Universitaria del Departamento del Atlántico. Para el efecto, se creó la Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico con el fin de administrar el recaudo de los recursos de esa Estampilla. Posteriormente, el artículo 7 de la Ley 50 de 1989² prorrogó indefinidamente la vigencia de la *Estampilla Ciudadela Universitaria*. Finalmente, el artículo 94 de la Ley 633 de 2000 señaló que: *"El Departamento del Atlántico en su calidad de Ente Recaudador del producido del Impuesto denominado Estampilla "Ciudadela Universitaria del Atlántico", administrará el cien por ciento (100%) del recurso de la estampilla a través de la Junta Especial denominada "Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico"(...)"*. En el siguiente cuadro se resume la evolución normativa de la destinación de los recursos de la estampilla y se comparan dichos escenarios respecto de la propuesta del artículo 1 del Proyecto de Ley:

¹ *"Por la cual se financia la construcción de la Ciudadela Universitaria del Atlántico, se dictan normas en relación con las estampillas Erradicación de Tugurios, se dan unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones."*

² *"Por la cual se decretan unas operaciones en el presupuesto nacional para la vigencia fiscal de 1989 y se conceden unas facultades, y se dictan otras disposiciones"*.

Comentarios al Proyecto de Ley 160 de 2017 Cámara

NORMA	DESTINACIÓN	PROPUESTA - PROYECTO DE LEY (artículo 1)
Ley 77 de 1981 (artículo 8)	<ul style="list-style-type: none"> 80% Construcción, dotación y sostenimiento de la Ciudadela Universitaria del Departamento del Atlántico. 20% para los fines de la Ley 41 de 1966³ (erradicación de tugurios) 	<p>Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Atlántico para que modifique la destinación de los recaudos provenientes de la emisión de la Estampilla pro-ciudadela universitaria, creada mediante Ley 77 de 1981. El cual quedará así:</p> <p>a) Cuarenta por ciento (40%) para la adecuación, construcción, modernización y dotación de la infraestructura física educativa, de laboratorios, de bibliotecas, librerías, áreas comunes y zonas deportivas; para investigación, innovación y desarrollo tecnológico; y para mayores estudios previos, diseños e interventorias en los procesos contractuales.</p> <p>b) Veinte por ciento (20%) para el mantenimiento requerido de todos los campus Universitarios.</p> <p>c) Veinte por ciento (20%) para el Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico.</p> <p>d) Veinte por ciento (20%) destinado a la erradicación de tugurios".</p>
Ley 633 de 2000 (artículo 94)	<ul style="list-style-type: none"> 80% construcción, dotación y sostenimiento de la Universidad del Atlántico 20% construcción y mejoramiento de vivienda de interés social e infraestructura de servicios públicos domiciliarios del Departamento del Atlántico. 	
Ley 633 de 2000 (artículo 95)	<p>Las instituciones universitarias que hayan terminado la construcción de sus sedes, destinarán el recaudo a partir de la vigencia de la Ley 633 de 2000:</p> <ul style="list-style-type: none"> 30% Adquisición de equipos de laboratorio, recursos educativos, apoyo a la investigación, transferencia de tecnología y dotación 30% Mantenimiento y servicio 20% Contribuir al pasivo pensional de la universidad 20% Futuras ampliaciones 	
Ley 863 de 2003 ⁴ (artículo 47)	<p>"(...) Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento (...)"</p>	

Elaboración: Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Frente a la propuesta del artículo 1 del Proyecto, este Ministerio considera innecesario incluir como destinación en este artículo el literal c): "(...) 20% para el Fondo de Pensiones de la Universidad del Atlántico (...)", en la medida que la Ley 863 de 2003⁵ consagra que un 20% de lo recaudado por las estampillas territoriales tendrá por destino el cubrimiento de pasivos pensionales de las entidades territoriales. En ese orden, es claro que actualmente existe una previsión legal sobre la materia, circunstancia que hace inócua la incorporación de una disposición al respecto, siendo,

³ "Por la cual se dictan disposiciones de carácter social para "Erradicación de tugurios" en el Departamento del Atlántico, y se establecen otras medidas en favor de clases menesterosas"

⁴ "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas"

⁵ Mediante Sentencia del Consejo de estado de la sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, del 21 de mayo de 2014. C.P Jorge Octavio Ramirez Rad.250002327000-2010-00066-01 (18851) se reconoció que el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 resulta aplicable a las estampillas autorizadas por leyes posteriores a la Ley 863 de 2003.



Comentarios al Proyecto de Ley 160 de 2017 Cámara

por el contrario, perjudicial la introducción de nuevas normas en nuestro ordenamiento jurídico frente a un mismo tema, toda vez que se generaría duplicidad normativa e inseguridad jurídica, violando a la postre el principio de legalidad tributaria. De hecho, una interpretación que puede derivarse del artículo 2 del Proyecto de Ley es que el porcentaje de destinación que ha de hacerse sobre el recaudo de la estampilla por concepto de pasivo pensional es del 40%.

Es así que este Ministerio llama la atención sobre la necesidad de que las iniciativas legislativas sean claras y precisas, especialmente en materia tributaria, con el fin de salvaguardar los principios de legalidad y certeza de los tributos consignados en el artículo 338 de la Constitución Política. Respecto de este punto, es indispensable que el Proyecto de Ley tenga en cuenta la regulación existente sobre la Estampilla Pro Ciudadela Universitaria, en especial lo que tiene que ver con la destinación del recaudo, en aras de proteger la seguridad jurídica y evitar diversas interpretaciones, hacer viable la operatividad del tributo, blindar el recaudo y dar claridad sobre las reglas aplicables, especialmente para los destinatarios de la carga tributaria⁶.

Por otra parte, este Ministerio reitera su posición respecto de la proliferación de estampillas territoriales, especialmente ante la multiplicidad de iniciativas que autorizan su emisión y recaudo.

Al respecto, actualmente en nuestro ordenamiento jurídico existen más de 70 leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico como es el caso de Pro Desarrollo Departamental y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales, tal como Pro Universidades, en consecuencia, se han generado altas cargas impositivas. Por citar un ejemplo, se ha presentado un incremento en los costos de los contratos que se suscriben, toda vez que este acto es el hecho que más se utiliza para gravar 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, lo que aumenta el valor del acto por el desplazamiento de la carga tributaria en cabeza del contratante, es decir, el ente territorial.

Igualmente, dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen que la facultad para determinar los hechos generadores del gravamen recae en las corporaciones públicas, se ha evidenciado excesos en esta competencia, hasta el punto de gravar actos entre particulares (facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, entre otros), contradiciendo la esencia de este tributo ya que, lo que debe buscar es 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 .

A su vez, los citados excesos han ocasionado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare la nulidad de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, produciendo inmediatamente un impacto fiscal ante la imposibilidad de su recaudo, lo cual conlleva a un déficit en el sector al cual estaba destinado el tributo. Adicionalmente, puede generar el riesgo 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.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 1114 de 2003. M.P Jaime Córdoba Triviño y C – 891 de 2012. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Comentarios al Proyecto de Ley 160 de 2017 Cámara

Finalmente, se llama la atención sobre la necesidad de que el legislativo sienta directrices sobre la expedición de estampillas que solucionen los inconvenientes ocasionados por la multiplicidad de leyes sobre estos tributos, de suerte que se dé estricta aplicación a lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, unificando los sectores a los que se destinarán los recursos recaudados y evitando las excesivas cargas tributarias producidas.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar su voluntad de colaborar con las iniciativas legislativas de esa Cartera, en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Paula Acosta

PAULA ACOSTA
Viceministra General
DAF/OAJ
JAJD/GAEC/APPC
UJ- 241/18

Con copia: H.R Martha Patricia Villalba Hodwalker - Autor
H.R Armando Antonio Zabarain de Arce – Ponente

Dra. Elizabeth Martínez Barrera. Secretaria Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

