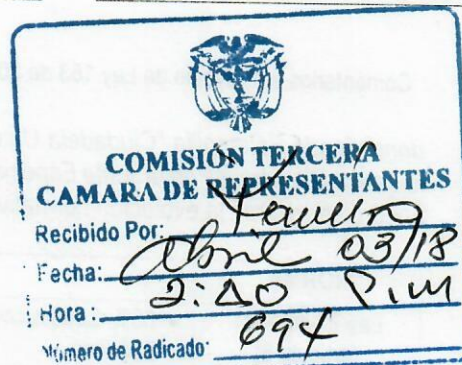


1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

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



Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 163 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se modifica la estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico, la Ley 633 de 2000 y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente,

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, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto delegar la administración de los recursos de la *Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico* en el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, para lo cual deroga el artículo 94 de la Ley 633 de 2000¹, que establece en cabeza de una Junta Especial del Departamento del Atlántico denominada "Junta Ciudadela Universitaria del Atlántico", la administración de los recursos de la mencionada estampilla. Particularmente, los artículos 1 y 2 de la iniciativa de ley consagran literalmente lo siguiente:

"Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto entregar la administración de los recursos provenientes de la *Estampilla Ciudadela Universitaria del Atlántico* a la Universidad del Atlántico y modificar su destinación para permitir la utilización de dichos recursos en proyectos de inversión en infraestructura, dotación y mantenimiento, además de tener la posibilidad de contribuir al pasivo pensional e invertir en el desarrollo de la misión de la Universidad del Atlántico".

"Artículo 3°. Los recursos provenientes del recaudo del Impuesto denominado *Estampilla "Ciudadela Universitaria del Atlántico"* entregados a la Universidad del Atlántico, serán administrados por su Consejo Superior o por el máximo organismo de dirección y gobierno que haga sus veces (...)"

Al respecto, es preciso tener en cuenta que mediante la Ley 77 de 1981² 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 1989³ 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

¹ "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial".

² "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."

³ "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 163 de 2017 Cámara

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*:

NORMA	DESTINACIÓN
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 la los fines de la Ley 41 de 1966⁴ (erradicación de tugurios)
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 ⁵ (artículo 47)	<p>"(...) Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de <i>estampillas autorizadas por la ley</i>, serán objeto de una <i>retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos</i>. 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

Bajo este contexto normativo, y de conformidad con el numeral 11, artículo 305 de la Constitución Política, que establece por atribución del Gobernador velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencia por la Nación, es claro que las facultades de administración y control de este tributo, que incluyen el recaudo, fiscalización, liquidación oficial y cobro coactivo, no pueden recaer en la Universidad del Atlántico, por lo que esta Cartera sugiere se ajuste la redacción de los artículos 1 y 3 del proyecto, de tal suerte que quede claro que el sujeto activo de esa obligación es el departamento del Atlántico, tal y como hoy se encuentra establecido en las distintas leyes que han regulado la existencia y recaudo de la *estampilla* en mención.

De otra parte, el artículo 2 del Proyecto señala que "(...) dicho impuesto quedará vigente de manera indefinida y se utilizará para la construcción, dotación, sostenimiento, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física y tecnológica de la Universidad, así como para inversión en el desarrollo del objeto misional de la Universidad del Atlántico. Durante su existencia y hasta el cubrimiento total, hasta el veinte por ciento (20%) de estos recursos deberán ser utilizados para contribuir al pasivo pensional de la Universidad del Atlántico".

⁴ "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"

⁵ "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas."



Sobre este particular, este Ministerio considera innecesario este artículo en tanto que la Ley 863 de 2003⁶ consagra que un 20% de lo recaudado por las estampillas territoriales tendrán 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, 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 indique con claridad los elementos del tributo, el sistema y método de los costos o beneficios, los sujetos, la destinación del recaudo, entre otras, 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 tributaria⁷.

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 han 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,

⁶ 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 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.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 1114 de 2003. M.P Jame Córdoba Triviño y C – 891 de 2012. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Comentarios al Proyecto de Ley 163 de 2017 Cámara

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.

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/CIRC/APP
UJ- 240/17

Con copia: H.S José David Name Cardozo - Autor
H.R Eduardo Alfonso Crissien Borrero - Ponente

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

