**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_\_\_ de 2020 Cámara**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA LA VIGILANCIA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LOS RECURSOS RECAUDADOS POR CONCEPTO DEL IMPUESTO TERRITORIAL DE ESTAMPILLA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

**El Congreso de Colombia,
DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para la vigilancia, seguimiento y evaluación económica de los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampillas en el país.

**Artículo 2. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por estampilla un impuesto territorial que recae sobre los actos, contratos y/o negocios jurídicos que se suscriban con las entidades que conforman el presupuesto anual de los Departamentos, Distritos o Municipios, y sobre los trámites documentales que sean efectuados ante estas entidades.

Los recursos recaudados 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.

**Artículo 3. Principios.** La naturaleza, cumplimiento y los objetivos que persigue la presente ley se regirán por los siguientes principios:

1. **Legalidad.** El principio de legalidad indica que el impuesto territorial de estampilla debe tener su origen en una ley de la República como expresión de la voluntad soberana que es emitida por el Congreso, máximo órgano de representación. Serán las entidades territoriales quienes lo implementen, organicen su cobro y determinen los elementos de la obligación tributaria.
2. **Eficiencia.** El principio de eficiencia está dirigido a lograr el mayor recaudo posible con un menor costo de operación y a conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal.
3. **Beneficio.** El principio del beneficio se propone lograr una equivalencia entre los impuestos pagados por el contribuyente y los beneficios recibidos del Estado; esto es, los impuestos deberían ser proporcionales a la utilidad que cada sujeto obtiene por los servicios públicos.
4. **Transparencia.** El principio de transparencia exige que la información sobre los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampilla, la relación entre los distintos actores que intervienen en el recaudo y la definición de políticas susceptibles de ser financiadas con dichos recursos, deberán ser accesibles, públicas, claras y visibles.
5. **Complementariedad y concurrencia.** Con fundamento en este principio, se propiciará que los actores vinculados al recaudo de recursos por concepto del impuesto territorial de estampilla en los distintos niveles tenitoriales se complementen con acciones y estrategias que permitan el logro de los fines con que fueron creadas las estampillas.

**Artículo 4. Administración del impuesto.** Las Administraciones Departamental, Distrital o Municipal aplicarán las normas del Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, liquidación, recaudo, discusión, devolución y cobro del impuesto territorial de estampillas.

**Artículo 5. Mecanismo de vigilancia y control público.** Las Administraciones Departamental, Distrital o Municipal deberán, para el cumplimiento del mandato de transparencia y de acceso a la información pública establecido en la Ley 1712 de 2014, publicar y facilitar el acceso a la información sobre el recaudo y destinación final de los recursos provenientes del impuesto territorial de estampilla. La información deberá ser completa, actualizada y de fácil comprensión para la ciudadanía.

Parágrafo. En el marco de la estrategia Gobierno Digital, las Administraciones Departamental, Distrital o Municipal, tendrán un término de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para publicar la información de que trata el presente artículo.

**Artículo 6. Mecanismo de vigilancia y control fiscal.** El control fiscal sobre el impuesto territorial de estampillas estará a cargo de las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales, según corresponda, y de la Contraloría General de la República.

Parágrafo Primero. Las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales deberán elaborar un informe de auditoría sobre los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampillas y presentarlo en cada vigencia ante la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal o Distrital que corresponda. Dicho informe deberá contener los hallazgos encontrados y una evaluación económica y social con el impacto que el recaudo por concepto de estampillas haya ocasionado en los sectores Salud, Educación, Atención al Adulto Mayor, Cultura, Turismo, Recreación y Deporte, Desarrollo y Vías Terciarias. Con base en estos informes, los Concejos y Asambleas podrán tomar las decisiones pertinentes relacionadas con sus facultades constitucionales de control político.

Parágrafo Segundo. Las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales también deberán enviar los informes correspondientes a la Contraloría General de la República para que este órgano de control, a su vez, elabore un informe global de alcance nacional que será presentado a las Comisiones Terceras del Congreso de la República en cada vigencia. Como producto del análisis de este informe, la Contraloría General y las Comisiones Terceras del Congreso deberán alertar a las entidades territoriales que mayor número de hallazgos registren, y proponer un Plan de Seguimiento a los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampillas.

Parágrafo Tercero. Tanto las Contralorías territoriales como la Contraloría General de la República podrán recomendar la derogación o no de alguna estampilla si se demuestra que no se está cumpliendo con el objetivo para el que fue creada; si existen graves hallazgos de tipo fiscal o; si hay evidencia que los sectores Salud, Educación, Atención al Adulto Mayor, Cultura, Turismo, Recreación y Deporte, Desarrollo y Vías Terciarias no están siendo impactados de forma positiva.

**Artículo 7. Mecanismo de coordinación y concurrencia.** Con el propósito de promover las sinergias entre las entidades territoriales y la Nación, el Gobierno Nacional deberá proponer una estrategia que permitan el logro de los fines con que fueron creadas las estampillas. La estrategia será liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Departamento Nacional de Planeación, y deberá diseñar e implementar un instrumento de coordinación y concurrencia entre la Nación y el territorio.

El mecanismo de coordinación y concurrencia que sea diseñado deberá contar con la articulación de las entidades territoriales con el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF para los sectores de salud y atención al adulto mayor; con el Ministerio de Educación para el sector de la educación; con el Ministerio de Deporte para el sector del deporte y la recreación; con el Ministerio de Cultura para el sector de la cultura; con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el sector del turismo y del desarrollo; y con el Ministerio de Transporte e Invías para el sector de vías terciarias. El foco de este mecanismo debe ser la vigilancia, seguimiento y control de los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampilla.

**Artículo 7. Control político.** El Congreso de la República podrá, en cualquier tiempo, ejercer debate de control político sobre los recursos recaudados por concepto de impuesto territorial de estampillas.

**Artículo 8. Ajustes territoriales.** Los Departamentos, Distritos y Municipios tendrán un término de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para ajustar las respectivas Ordenanzas y Acuerdos en relación a lo prescrito por la presente ley.

**Artículo 9. Vigencia de la Ley.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**De los honorables Congresistas,**

|  |  |
| --- | --- |
| NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la CámaraDepartamento de Santander | JUAN FERNANDO REYES KURIRepresentante a la CámaraDepartamento del Valle del Cauca |
| ELIZABETH JAY-PANG DÍAZRepresentante a la CámaraArchipiélago San Andrés Islas | **EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN**Representante a la CámaraDepartamento de Santander |
| ALEXANDER BERMÚDEZ LASSORepresentante a la CámaraDepartamento del Guaviare | **RODRIGO ARTURO ROJAS LARA**Representante a la CámaraDepartamento de Boyacá |
| FABIO FERNANDO ARROYAVE R. Representante a la CámaraDepartamento del Valle del Cauca | **JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**Representante a la CámaraDepartamento de Atlántico |
| ADRIANA GÓMEZ MILLÁNRepresentante a la CámaraDepartamento del Valle del Cauca |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_\_\_ de 2020 Cámara**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA LA VIGILANCIA, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LOS RECURSOS RECAUDADOS POR CONCEPTO DEL IMPUESTO TERRITORIAL DE ESTAMPILLAS EN EL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

De acuerdo con la literatura académica especializada, «las acciones de gestión parlamentaria de los legisladores colombianos solo se pueden medir a partir de los proyectos de ley»[[1]](#footnote-1) y más aún, «para mantener sus bases, los congresistas aprueban proyectos de ley que buscan principalmente beneficiar a sus departamentos»[[2]](#footnote-2). Ese beneficio ha sido perseguido, fundamentalmente, por la vía de presentar proyectos tipo *conmemoración* o *estampillas* cuyo propósito esencial es aumentar los patrimonios que llegan a los departamentos.

El trámite de las iniciativas que presentan los congresistas tardan en promedio 500 días mientras las del gobierno pueden agotar todo el proceso en 300 días, son más expeditas. En el primer año del gobierno de Santos los congresistas presentaron 364 iniciativas y les aprobaron 67. Ahora bien, de esas 67 casi que el 43 por ciento eran sobre conmemoraciones y estampillas que tienen un impacto muy local[[3]](#footnote-3).

Tanto las conmemoraciones para celebrar el aniversario de fundación de un municipio o, incluso, de una universidad pública, como la expedición de nuevas estampillas para que las entidades territoriales las administren, se ha convertido en una práctica legislativa común y recurrente en el Congreso colombiano.

Sobre el particular, conviene recordar la Sentencia C-1097 de 2001. Allí la Corte Constitucional reconoce que la necesidad de mejorar el ingreso público territorial para el logro de ciertos propósitos fue haciendo de la estampilla un medio de creciente aplicación —trascendiendo la esfera del correo— en objetivos tales como el desarrollo departamental, la electrificación rural, la universidad, los servicios hospitalarios, etc. Al punto de que en abril del año en curso, según informe de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existían en los departamentos alrededor de 70 estampillas, observándose además que en varios de ellos opera simultáneamente más de una estampilla, siendo patente que por regla general tales estampillas militan como gravámenes en sí mismos. Situación que a su vez no ha encontrado diques definitorios, pues al decir del Ministerio de Hacienda hoy son multitud las leyes y proyectos de ley relativos a estampillas.

En legislaturas anteriores, se intentaron iniciativas con el objetivo de «fijar el marco general que regule los elementos esenciales de la obligación tributaria en las leyes que autoricen la emisión del impuesto territorial de estampillas, así como su recaudo, control y vigilancia por parte de los organismos de control respectivos»[[4]](#footnote-4); y de «proteger y garantizar los derechos y deberes de los contribuyentes y asegurar la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales»[[5]](#footnote-5) Sin embargo, en virtud del artículo 190 del Reglamento del Congreso “Tránsito de legislatura”, ambas iniciativas se archivaron.

El móvil de este proyecto de ley es retomar la discusión pública alrededor de la figura de las estampillas; su uso, abuso y sobre todo; evaluar el impacto socio económico que el impuesto territorial está generando en los sectores para los cuales están dirigidos los recursos recaudados: Salud, Educación, Atención al Adulto Mayor, Cultura, Turismo, Recreación y Deporte, Desarrollo y Vías Terciarias.

Camilo E. Rodríguez Gutiérrez, abogado y consultor tributarista Catedrático, en el artículo *Régimen del tributo de estampilla,* publicado en 2010, explica que la estampilla encuentra su justificación en el proceso descentralizador del Estado colombiano, cuando debido al exceso de centralismo cobijado en la Constitución regeneradora, se presentaba un atraso y una problemática en la prestación de los servicios públicos en la periferia, que forzaba la transferencia de competencias, tanto normativas, como administrativas, buscando en ella directamente la satisfacción del interés local[[6]](#footnote-6).

La historia del tributo de estampilla se remonta al año de 1949, con la expedición de la Ley 27, por medio de la cual se conmemoraban los primeros cincuenta años de la vida jurídica del departamento del Atlántico; si bien, la fecha es relativamente reciente, es particular su evolución, pues, el actual gravamen responde a una innovación legislativa. Sus referencias iniciales se remontan al recaudo del impuesto de timbre. Así, cuando el impuesto de timbre se estableció en 1912, se recaudaba a través de estampillas, es decir, ocurrido el hecho gravado, al cancelar el tributo se adherían las estampillas al documento como soporte de pago del tributo. Es entonces con la expedición de la Ley 27 de 1949, cuando la estampilla es ya un tributo independiente, dejando de ser soporte de pago del hecho gravado de timbre, compartiendo con su ascendiente, la relación con los servicios prestados por el gobierno en materia documental, lo cual indicaría, tentativamente su naturaleza de tasa[[7]](#footnote-7).

Desde 1992 hasta 2013, momento en que se presenta el proyecto de ley No. 254 mencionada más arriba, «se han venido presentando proyectos de ley de autorización de emisión y modificación de estampillas territoriales, casi de forma sistemática y prácticamente incontrolable, generando una ambiente de inseguridad jurídica, que realmente pone en peligro dos de los principios fundamentales del sistema tributario colombiano, como lo son el Principio de Legalidad y Principio de Certeza del Tributo»[[8]](#footnote-8).

A pesar de la proliferación legislativa referida al tema de las estampillas, no ha sido posible una medida o una voluntad de autorregulación por parte del Congreso para frenar sus excesos. Siguiendo con el estudio de Rodríguez Gutiérrez:

En el país hay más estampillas que municipios, que en muchas ocasiones gravan varias veces un mismo acto y que representan unas reformas tributarias paralelas..., En todos los municipios del país hay 1.157 estampillas, otras 156 en los departamentos y 58 en las ciudades capitales. Según esas cifras, en el país hay casi 1.300 estampillas, es decir siete en promedio por cada departamento y una y media por cada municipio, en promedio[[9]](#footnote-9).

Ahora bien, lo que pretende el presente proyecto de ley no es reglamentar o frenar la posibilidad de presentar o no este tipo de proyectos, en el entendido que ello podría correr el riesgo de restringir la competencia legislativa del Congreso.

Constitución Política de Colombia

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Realmente el interés del proyecto está dirigido hacia la necesidad de evaluar el impacto social y económico que alcanza la implementación, recaudo y destinación de los recursos de las estampillas.

Es importante rescatar en este punto el concepto de estampillas que ha ofrecido la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-768 de 2010:

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 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[[10]](#footnote-10).

Muchos ciudadanos se preguntan ¿a dónde van mis impuestos? Y en el caso particular que nos ocupa y nos preocupa con el presente proyecto, conviene preguntarse ¿a dónde van los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampilla?

* ¿cuántas personas consideradas como adultores mayores se benefician de la estampilla creada por la ley 687 de 2001, vigente desde hace más de 18 años?
* ¿cuántos centros de atención al adulto mayor han sido financiados con los recursos de esa estampilla?
* ¿qué impacto en el desarrollo social, económico y productivo están recibiendo las poblaciones ubicadas en zonas de frontera como producto de la expedición de la estampilla pro desarrallo fronterizo contenida en la ley 1813 de 2016?
* ¿cuántos municipios del ámbito rural se han visto beneficiados por cuenta de los recursos públicos obtenidos que derivan de la estampilla pro electrificación rural de la ley 1845 de 2017?
* ¿en qué estado se encuentran la inafraestructura física, capacidad investigadora y calidad de innovación universitaria de las universidades que han recibido recursos de estampillas pro desarrollo académico, como consecuencia de leyes como la 682 de 2001 (Universidad del Chocó); 1685 de 2013 (Universidad del Pacífico); 1162 de 2007 (Universidad de Pamplona y Universidad Francisco de Paula Santander); 1790 de 2016 (Universidad Industrial de Santander); 1936 de 2018 (Universidad de Sucre)?
* ¿cuántos centros culturales, deportivos y recreativos se han instalado en el país por cuenta de los beneficios de las estampillas pro cultura, pro deporte, por ejemplo?

Todas son preguntas válidas y justas que se plantea la ciudadanía y que merece un conocimiento pleno acerca del recaudo y destinación que las entidades territoriales realizan con los recursos que reciben en sus presupuestos por concepto de estampillas.

De la necesidad de ejercer un efectivo control público, fiscal, económico y político sobre este tipo de recursos surge la idea de este proyecto de ley.

El texto de la ley que el Congreso verá en este documento corresponde, entonces, a la oportuna y necesaria discusión que el país debe recuperar sobre el concepto de “estampilla”, sobre los recursos públicos que se obtienen de su cobro y más importante aún, del impacto social que alcanza la inversión de esos recursos. Texto que, según se podrá ver, respeta las aportaciones que se realizaron en legislaturas anteriores.

La novedad y originalidad que traemos ahora, parte de la idea de que no podemos restringir la posibilidad que tiene el legislador de presentar proyectos de ley sobre estampillas, pero lo que sí podemos hacer es generar unos mecanismos más robustos que evalúen adecuadamente la capacidad que tienen esas estampillas para la transformación social y económica de los territorios y de los sectores para los que están concebidos.

Esos mecanismos deben cumplir con los principios de legalidad, transparencia, publicidad, beneficio, eficiencia, complementariedad y concurrencia, para que los entes territoriales encargados de administrar los recursos de estampilla dialoguen frecuentemente con la Nación, en aras de una correcta inversión.

La discusión y votación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, de conformidad con la Ley 2003 de 2019.

De los honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la CámaraDepartamento de Santander | JUAN FERNANDO REYES KURIRepresentante a la CámaraDepartamento del Valle del Cauca |
| ELIZABETH JAY-PANG DÍAZRepresentante a la CámaraArchipiélago San Andrés Islas | **EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN**Representante a la CámaraDepartamento de Santander |
| ALEXANDER BERMÚDEZ LASSORepresentante a la CámaraDepartamento del Guaviare | **RODRIGO ARTURO ROJAS LARA**Representante a la CámaraDepartamento de Boyacá |
| FABIO FERNANDO ARROYAVE R. Representante a la CámaraDepartamento del Valle del Cauca | **JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**Representante a la CámaraDepartamento de Atlántico |
| ADRIANA GÓMEZ MILLÁNRepresentante a la CámaraDepartamento del Valle del Cauca |  |

1. Montilla Niño, Paola. (2018). La gestión parlamentaria: ¿una forma de representación política? Los casos de Chile, Uruguay y Colombia, pp. 171-214. En Floralba Padrón Pardo y Magdalena Correa Henao (Eds.) *Los retos del componente democrático. ¿El Estado constitucional en jaque?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Crisp, Ingall, 2002; Crisp, Escobar-Lemmon et al., 2004a; Botero, Rennó, 2007; Moreno, Escobar-Lemmon, 2008; citados en Montilla, 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. La silla académica (19 de julio de 2019). "Los congresistas y Duque tienen que cambiar de estrategia, a ambos les fue mal". Consultado el día 11 de marzo de 2020: https://lasillavacia.com/silla-academica/universidad-externado-colombia/los-congresistas-y-duque-tienen-cambiar-estrategia [↑](#footnote-ref-3)
4. Objeto del proyecto de ley No. 254 de 2013 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Objeto del proyecto de ley No. 196 de 2014 Cámara “Por medio de la cual se expiden normas de Financiamiento Territorial, y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Rodríguez Gutiérrez, Camilo E. (2010). Régimen del tributo de estampilla. *Revista Impuestos de Colombia Nº 159 Jul.-Ago.* Consultado el día 10 de marzo de 2020:

http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rimpuestos&document=rimpuestos\_8bc167ce4a7aa0b6e0430a010151a0b6 [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibíd. [↑](#footnote-ref-7)
8. Exposición de motivos del proyecto de ley No. 254 de 2013 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Rodríguez Gutiérrez, Camilo E. (2016). Legitimidad del régimen de estampillas departamentales en Colombia. Tesina presentada para optar el título de Magíster en Derecho en la Facultad de Jurisprudencia en la Universidad del Rosario. Consultado el día 10 de marzo de 2020:

https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12835/RodriguezGutierrez-CamiloErnesto-2016.pdf?sequence=1 [↑](#footnote-ref-9)
10. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-768/10. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Consultado el día 11 de marzo de 2020: https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-768-10.htm [↑](#footnote-ref-10)