



2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá. D.C. Cundinamarca



Radicado: 2-2020-057057

Bogotá D.C., 9 de noviembre de 2020 10:13

Radicado entrada
No. Expediente 51261/2020/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 351 de 2020 Cámara ?Por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro Universidad del Quindío?

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan 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, de conformidad con el artículo 1, tiene por objeto “*autorizar a la Asamblea Departamental del Quindío, para que ordene la emisión de la estampilla Pro Universidad de Quindío*”. En virtud de lo anterior, el articulado de la iniciativa regula asuntos relacionados con: (i) las facultades de la Asamblea Departamental de Quindío para determinar la estampilla y de los concejos municipales para que su uso sea obligatorio; (ii) la cuantía y recudo de la estampilla y; (ii) la destinación de los recursos recaudados y la creación de una junta que los maneje y; (iii) su control fiscal.

Al respecto, este Ministerio considera necesario poner en consideración de los autores y ponentes de la iniciativa su posición frente a la emisión de estampillas territoriales. Adicionalmente, y sin perjuicio de lo anterior, realiza unas observaciones sobre el articulado, especialmente, en lo relacionado con las competencias de la Asamblea Departamental de Quindío y los concejos municipales frente al uso obligatorio de la estampilla.

I. Emisión de estampillas territoriales

En primer lugar, es importante tener en cuenta que la *estampilla Pro Universidad de Quindío* estuvo vigente en nuestro país hasta el 2 de diciembre de 2019. Lo anterior, teniendo en cuenta que mediante la Ley 538 de 1999¹ se autorizó a la Asamblea Departamental del Quindío para ordenar la emisión de dicha estampilla hasta por la suma de \$10.000.000.000 y por un plazo de 20 años a partir de su vigencia, esto es el 1 de diciembre de 1999. En consecuencia, con este Proyecto de Ley se estaría reviviendo la referida estampilla y aumentando su recaudo hasta \$20.000.000.000 y señalando que estará vigente hasta que se logre recaudar la totalidad de dicho monto. De esta forma, es claro que la intención del proyecto de ley es asegurar una fuente de recursos para la Universidad del Quindío, por medio de la reviviscencia de otra estampilla territorial.

En este marco y, frente a la multiplicidad de estampillas territoriales, se debe tener en cuenta que 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. Por lo anterior, se ha creado un escenario de multiplicidad de gravámenes, en el que se han generado altas cargas impositivas e incrementos en los costos de los hechos generadores. Por citar un ejemplo, se ha presentado un aumento 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 recaen 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, pues 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 Estado².

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 recaudados, creándose de esa manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial.

Por todo lo anterior, este Ministerio sugiere que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas para evitar su multiplicidad. En este orden, los criterios

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 538 de 1999 "por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro universidad del Quindío"

² Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Cuarta; Sentencia de 4 de junio de 2009; Radicado 16086.

de escogencia y determinación de los elementos estructurales deberían dirigirse al legislador para asegurar: (i) la estricta aplicación del artículo 338 de la Constitución Política en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno de los elementos del tributo de una manera inequívoca y, (ii) procurar la unificación de las destinaciones de las estampillas a determinados sectores, así como una distribución precisa del ingreso, de manera que se autorice la expedición de una sola estampilla.

II. Facultades de la Asamblea Departamental del Quindío y los concejos municipales frente al uso obligatorio de la estampilla

Los artículos 4 y 5 del Proyecto de Ley establecen:

<p>ARTÍCULO 4°: DETERMINACIÓN. Autorízase a la Asamblea Departamental del Quindío para que determine las características, hechos económicos, tarifas, actos administrativos u objetos de gravamen, excepciones y todos los demás aspectos inherentes al uso de carácter obligatorio de la estampilla <u>autorizada en la presente Ley, en relación con las actividades, contratos, operaciones, actos, procesos y procedimientos que se deban realizar en el Departamento del Quindío y sus municipios.</u></p> <p>Las ordenanzas emanadas de la Asamblea departamental del Quindío en desarrollo de lo dispuesto en la presente Ley, serán puestas en conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <i>(Subrayas propias)</i></p>	<p>ARTÍCULO 5°: FACULTAD. <u>Facultar a los concejos municipales del Departamento del Quindío para que, con autorización previa de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla,</u> cuya emisión por esta Ley se autoriza, siempre con destino a la Universidad del Quindío. <i>(Subrayas propias)</i></p>
--	---

Visto los dos artículos en paralelo, y la lectura de ambos, en especial del inciso primero del artículo 4 y el artículo 5, se puede concluir que su redacción no es clara y podría dar lugar a interpretaciones o aplicaciones indebidas o confusas, así:

- **La estampilla se aplicaría directamente en los municipios, con la sola expedición de la ordenanza de la Asamblea Departamental del Quindío:** Por un lado, la Asamblea Departamental del Quindío determinaría las características de la estampilla y su uso obligatorio en el Departamento del Quindío y sus municipios (Inciso 1 del artículo 4). Por otro lado, previa autorización de la referida Asamblea, los concejos municipales tendrían la facultad para hacer obligatoria la estampilla (artículo 5). La última facultad no tendría relevancia, si en un primer momento la Asamblea ya determinó que la Estampilla es obligatoria en todos los municipios del Departamento del Quindío, pues no se requería del Concejo.
- **Se requiere, además de la ordenanza de la Asamblea Departamental del Quindío, de los acuerdos de los Concejos Municipales para que la estampilla sea obligatoria:** El artículo 5 señala que la estampilla será obligatoria en los municipios, cuando los concejos municipales, previa autorización de la Asamblea, así lo establezcan. En consecuencia, pareciera que, a pesar de que se señala que se requiere la autorización de la Asamblea, la expresión “*hagan obligatorio el uso de la estampilla*”, busca que, además de la ordenanza de la Asamblea que crea la estampilla y determina sus elementos y su obligatoriedad en el departamentos y municipios, se requiera de los acuerdos de los concejos para que la estampilla sea obligatoria en un municipio determinado.

En razón a lo anterior, y con el fin de evitar inseguridad jurídica en caso de hacerse ley la iniciativa, es necesario que se aclare si lo que se persigue es que la estampilla se aplique directamente en los municipios con la sola expedición de la ordenanza, caso en el cual debería eliminarse el artículo 5, o, por el contrario, se pretende que la adopción en los municipios sea con la intervención del concejo municipal, caso en el cual debería eliminarse la referencia a los municipios en el artículo 4. En este último caso, es fundamental que en el artículo 5 se exprese de forma clara y precisa: (i) que el municipio solo podrá adoptar la estampilla como obligatoria cuando exista autorización previa de la Asamblea; (ii) la estampilla en ese determinado municipio solo se deberá adoptar sobre los actos en los que participen los funcionarios municipales, atendiendo a los mismos términos de la ley y; (iii) que los recursos que recauden deberán ser transferidos al departamento en determinado plazo.

Sobre este punto, se sugiere tener en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo³ sobre las estampillas pro-hospitales universitarios públicos, pro desarrollo departamental y, pro adulto mayor, en las que se analizó la facultad de las Asambleas y Concejos para hacer obligatorias dichas estampillas. Lo anterior con el fin de tener referencia jurisprudencial al momento de la redacción de los artículos 4 y 5 y lograr una adecuada aplicación de la ley por parte de la entidad territorial respectiva.

III. Inconveniencia frente a la remisión de ordenanzas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El segundo inciso del artículo 4 del Proyecto de Ley establece que la ordenanza que adopte la estampilla deberá ser remitida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, este Ministerio no considera necesaria la referida remisión, pues la ordenanza que produzca la Asamblea Departamental del Quindío se da en el marco de las facultades constitucionales y legales en el marco de la facultad impositiva y de autonomía territorial de dicho ente territorial, en especial las consagradas en los artículos 287 y 300 de la Constitución Política. Asimismo, no es conveniente imponer una carga adicional e innecesaria en cabeza de las entidades territoriales, más aún cuando esta Cartera ministerial no puede ejercer respecto de la ordenanza ningún control o acción que justifique su envío.

IV. Recaudo y destinación de la estampilla

El artículo 2 del Proyecto señala que el recaudo de la estampilla se destinará a la “(..) *adquisición de equipos de laboratorio, recursos educativos, apoyo a la investigación, transferencia de tecnología y dotación, para mantenimiento y servicios de la Universidad. (...)*”. Por otra parte, el artículo 6 establece: “*El recaudo producto de la emisión de la estampilla se destinará a los objetos establecidos en el artículo 2° de la presente Ley*”.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta con fallo del 13 de diciembre de 2017, con radicación numero: 68001-23-33-000-2015-01028-01(22804) con ponencia del Dr. Milton Chaves García

Así las cosas, se sugiere la eliminación del artículo 6 del articulado, pues es antitécnico e inane que un artículo posterior señale que se debe realizar lo dispuesto en un artículo previo.

En síntesis, este Ministerio reitera sus observaciones sobre la multiplicidad de estampillas territoriales y sus efectos negativos y, propone que el Congreso de la República procure una regulación marco sobre la emisión de dichas estampillas. No obstante, si se considera necesario emitir la estampilla Pro Universidad de Quindío por los beneficios económicos – recursos - que puede representar para dicha Institución Educativa⁴, sugiere tener en cuenta los comentarios realizados al articulado del proyecto de ley.

Finalmente, este Ministerio manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General

DAF/OAJ

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia Dra. Elizabeth Martínez Barrera. Secretaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

UJ 2312/20

⁴ En la página 4 de la Gaceta 1062 de 2020, los ponentes del Proyecto de Ley 351 de 2020 Cámara señalan que "Los autores de la iniciativa nos resaltan en la exposición de motivos que desde el año en que se inició el recaudo de la estampilla pro Universidad del Quindío, es decir, 2001 hasta el año 2019, el recaudo producto de la Ley 538 de 1999, ha permitido importantes avances en el desarrollo de la Investigación de la Universidad del Quindío y en la adecuación, remodelación y mantenimiento de la planta física institucional".

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co