

Bogotá D.C. cuatro (04) de diciembre de 2020

Doctor

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

PRESIDENTE

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá

Asunto: Remisión de informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley N° 016 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*”

Respetado presidente:

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Célula Legislativa de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, mediante comunicación emitida por email del veintisiete (27) de octubre de 2020 del correo electrónico oficial de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, rendimos ponencia POSITIVA, para segundo debate al proyecto del asunto, en los términos del artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

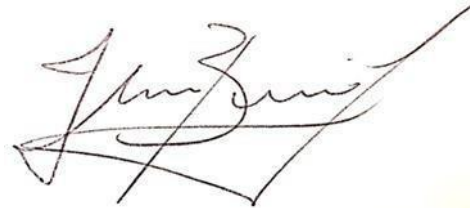
Se suscriben,



Fabio Fernando Arroyave Rivas

Representante a la Cámara

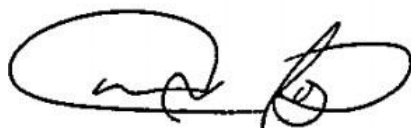
Coordinador Ponente



Jhon Jairo Berrío López

Representante a la Cámara

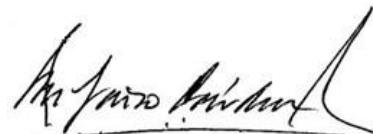
Coordinador Ponente



Armando Antonio Zabarain D'arce

Representante a la Cámara

Ponente



John Jairo Cárdenas Moran

Representante a la Cámara

Ponente



Silvio José Carrasquilla
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 016/2020 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”

I. Introducción

El presente documento plasma las consideraciones de los coordinadores ponentes y ponentes frente a la iniciativa de origen parlamentaria frente al proyecto de ley N0. 016 de 2020 Cámara; además, se plasma, resumidamente, el procedimiento que se surtió en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, junto con un breve recuento del concepto allegado por parte del Ministerio de Hacienda y crédito Público y la Contraloría General de la República, para lo cual se propone la siguiente estructura:

- I. Introducción
- II. Antecedentes de la iniciativa legislativa
- III. Discusión en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes
- IV. Definición y alcance de los tributos denominados “Estampillas”
- V. Justificación de la iniciativa
- VI. De los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría
- VII. Pliego de modificaciones
- VIII. Conclusiones
- IX. Proposición
- X. Texto propuesto para segundo debate

II. Antecedentes de la iniciativa legislativa

La iniciativa, de origen parlamentaria, fue radicada el veinte (20) de julio de 2020 y cuya autoría está en cabeza de los siguientes honorables parlamentarios: Nubia López Morales, Juan Fernando Reyes Kuri, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Edgar Alfonso Gómez Román, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Jezmi Lizeth Barraza Arraut y Adriana Gómez Millán. Radicada en los canales dispuesto para esos fines, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 628 del martes cuatro (04) de agosto de 2020.

Posteriormente, mediante correo electrónico remitido por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se procedió a la designación de los ponentes y coordinadores para la iniciativa en comento a los siguientes Representantes a la Cámara: FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS, JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ, como coordinadores ponentes y, de otro lado a JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN, ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D’ ARCE, SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES, como ponentes.

Tras la designación hecha por la Mesa Directiva, el veinticuatro (24) de septiembre se rindió la ponencia positiva, el cual fue remitido a la secretaría de la Comisión, siendo publicada en la Gaceta del Congreso N° 997 del viernes veinticinco (25) de septiembre de 2020, anunciada debidamente para su discusión y puesta a consideración de la comisión el jueves ocho (08) de octubre de 2020.

III. Discusión en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

Habiéndose agendado en el orden del día de la comisión, se dio curso al debate en comisión, en la que, tras una explicación del objeto, alcance y contenido del proyecto, se aprobó el informe con el que termina la ponencia puesta a consideración.

En desarrollo al debate, se presentaron dos proposiciones, la primera suscrita por los representantes John Jairo Cárdenas Morán y la autora de la iniciativa, honorable representante Nubia López Morales, la cual fue avalada y que buscó incluir un ajuste al título del artículo 4º y adicionar un párrafo en el sentido de señalar que las estampillas, como mecanismo de financiación es excepcional, razón por la cual su adopción estará sujeta a necesidades extraordinarias y para fines sociales específicos.

De otro lado, el honorable Representante Christian Moreno, radicó una proposición al artículo 4º que dejó como constancia, en razón a que la arriba descrita, incorporaba la intención de la suscrita por él. Por último, el Honorable Representante Edwin Valdés, radicó una proposición que dejó como constancia, la cual se dirige a que los recursos obtenidos por concepto del tributo territorial de estampillas sea dirigido únicamente al presupuesto de inversión y no podrán generar “hueco fiscal” al momento de su finalización.

Así las cosas, el texto propuesto para primer debate fue aprobado con la modificación propuesta al artículo 4º, por la unanimidad de quienes estuvieron presentes en el debate.

Habiendo surtido este trámite, se adelantó la designación de ponentes para el segundo debate, ratificando a los mismos ponentes para primer debate.

IV. Definición y alcance de los tributos denominados “Estampillas”

Ya el Consejo de Estado ha decantado la definición y alcance de las denominadas “Estampillas” y la Sección Cuarta, de dicha corporación, mediante sentencia del cinco (05) de octubre de dos mil dieciséis (2016), mediante el radicado N° 08001-23-31-000-2002-01507-01(14527), en fallo dictado dentro del expediente cuyo demandante es la UNION TEMPORAL EMPRESARIOS DEL CARIBE en contra del DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO, en relación a la imposición de un gravamen de estampilla por la suscripción de contratos de concesión de juegos de suerte y azar, cuyo régimen es especial y sobre el cual están definidos los tributos a cargo.

En desarrollo al proceso judicial, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró la nulidad de los actos administrativos de cobro de dicha estampilla y por esta razón, tanto demandada como el ministerio público interpusieron el recurso de apelación y tras las consideraciones del caso revocó la decisión del tribunal y consecuencia de ello, dejó en firme los actos demandados.

Para tal fin, elaboró un desarrollo argumentativo de la naturaleza jurídica de los tributos de las estampillas, catalogándolas como “tasas *parafiscales*”, en el sentido en que, si bien los anteriormente “parafiscales” buscan el beneficio directo del grupo de quien los paga y que las tasas, son consideradas como costos por gestiones de la administración, en este caso podría haber un potencial beneficio y se convierten en necesarias para costear gastos de la administración. Lo mencionado, en los siguientes términos:

“Ahora bien, debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto.

Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2 de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos:

“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporaran al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

A partir de tal definición, tres son los elementos que distinguen la parafiscalidad, a saber: la obligatoriedad que surge de la soberanía fiscal del Estado; la singularidad en cuanto se cobran de manera obligatoria a un grupo específico; y la destinación sectorial por estar destinadas a sufragar gastos de entidades que desarrollan funciones administrativas de regulación o fiscalización.

Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; 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 los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias 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, 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. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social.

Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal.

Los “impuestos” difieren de las “tasas”, en cuanto son universales y recaen sobre los ingresos y bienes de una persona directamente (directos). Es decir tienen relación directa con la capacidad económica del sujeto, son de carácter permanente y el responsable del pago es el contribuyente; o de consumo (indirectos), dirigidos a gravar el consumo en general y se predicen en relación con los bienes y servicios, que debe soportar el consumidor final, que no tienen carácter personal, porque no gravan a los sujetos, sino que se aplican directamente a los bienes y servicios consumidos¹

De la citada definición se concluye que, si bien las estampillas no se enmarcan dentro de la división clásica de los tributos, como lo son las tasas, los impuestos y los parafiscales, si condensan elementos y características de algunos de estos y es por esta razón que el Consejo de Estado fijó dicha línea en ese sentido.

Esta definición ha sido reiterada por el tribunal de cierre de lo contencioso administrativo en múltiples fallos y a la fecha no se evidencia un cambio de postura sobre la misma.

De otro lado, la Corte Constitucional ha mantenido algunas definiciones, no muy distantes de las fijadas por el Consejo de Estado y que, tras la verificación de la línea jurisprudencia se pudo detallar que mediante la sentencia C-1097 de 2001, el tribunal de cierre constitucional, señaló:

“Entonces, dentro de la órbita fiscal ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo. Como medio de comprobación la estampilla es documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos. Y en cualquier caso, la estampilla

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta-. Consejera ponente: Ligia López Díaz. Cinco (05) de octubre de 2006. Radicación N° 08001-23-31-000-2002-01507-01(14527)

puede crearse con una cobertura de rango nacional o territorial, debiendo adherirse al respectivo documento o bien.²

Esta definición ha señalado entonces, que la estampilla se convierte en un impuesto de índole territorial, por la prestación de un servicio y como medio de comprobación de su recaudo.

Más recientemente, y en los mismos parámetros señalados, la Corte Constitucional señaló, mediante sentencia del veintitrés (23) de septiembre de 2010, con ponencia del magistrado Juan Carlos Henao, el doble carácter que revisten las estampillas, en los siguientes términos:

“Para explicar esta afirmación conviene señalar que 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, 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. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos y, las segundas, 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.

Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación social que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal.³

En razón a lo anteriormente dicho, es apropiado señalar que catalogar las estampillas como tributos de orden territorial, resulta apropiado para los efectos de la presente iniciativa, además de permitir brindar claridad y certeza sobre su naturaleza jurídica, razón por la cual se acogerá dicha definición a los efectos del articulado.

V. Justificación de la iniciativa

² Corte Constitucional. Sentencia C- 1097 del diez (10) de octubre de 2001. M.P.: Jaime Araujo Rentenia.

³ Corte Constitucional. Sentencia C- 768 de 2010. veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010). M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

Los recursos que se recaudan por concepto de estampillas, a nivel nacional, conllevan una connotación de índole social para un sector en específico y busca, principalmente, brindar una forma de financiación para sectores sociales que así lo necesitan.

No obstante, este tipo de iniciativa ha llevado a la proliferación exponencial de este tipo de tributos territoriales que, en no pocas oportunidades, conlleva al encarecimiento de la contratación estatal, de un lado y, del otro, a que no cumplan la finalidad para la cual fueron creadas.

Algunas cifras dan cuenta de que en la actualidad existen aproximadamente sesenta (60) estampillas, con múltiples finalidades y diferente orden y que según el informe de la Comisión de expertos para la equidad y la Competitividad tributaria (Diciembre de 2015) son las siguientes:

La Ley no establece el hecho generador ni los límites a la tarifa en 18 casos	La ley no establece el hecho generador pero sí los límites a la tarifa en los siguientes 42 casos:	
Pro Universidad del Guainía Pro Salud Guainía	Pro cultura	Pro salud departamental
Pro Universidad del Valle Prodesarrollo urbano	Hospitales públicos	Universidad de Sucre
Pro Universidad Popular del Cesar	Desarrollo departamental	Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio
Pro Universidad Industrial de Santander	50 años Colegio Nacional Loperena	Pro hospitales públicos del departamento de Antioquia
Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Fomento turístico	Pro hospital para las empresas sociales del Estado...
Ciudadela Universitaria	Prodesarrollo de la Universidad de Nariño	Universidad de los Llanos
Prodesarrollo de la Universidad Surcolombiana	Pro Universidad del Quindío	Universidad del Cauca 180 Años
Pro Hospital de Caldas	Pro Hospital Departamental Universitario del Quindío	Prodesarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander
Armero 10 años	Universidad de Caldas y Universidad Nacional sede Manizales	Rodrigo Arenas Betancourt
Pro-creación de la seccional de la Universidad de Cartagena en el Carmen de Bolívar	Pro Universidad Tecnológica de Pereira	Pro hospitales del departamento del Guaviare
Pro Empleo	Prodesarrollo académico y descentralización de servicios educativos de la Universidad de Córdoba	Prodesarrollo de la Universidad de Cundinamarca udec
Pro Construcción de la "Ciudadela Universitaria del Quindío"	Pro Universidad Tecnológica del Chocó	Pro salud Vaupés
Pro Palacio	Pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico (itsa)	Prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia
Carlos E. Restrepo	Pro hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico	Pro salud Cauca
Pro electrificación rural	Pro Universidad del Tolima	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid
Pro desarrollo fronterizo	Sogamoso 2000	Universidad de Antioquia de cara al tercer siglo de labor

Informe final presentado al ministro de hacienda Y crédito público. Comisión de expertos para la equidad y la Competitividad tributaria. Pp. 160.

Es en razón a la totalidad de las estampillas vigentes en el país, que surge la necesidad de contar con un mecanismo que permita, en primer lugar, conocer la destinación efectiva de los recursos recaudados por este concepto desde las entidades territoriales, quienes también, de

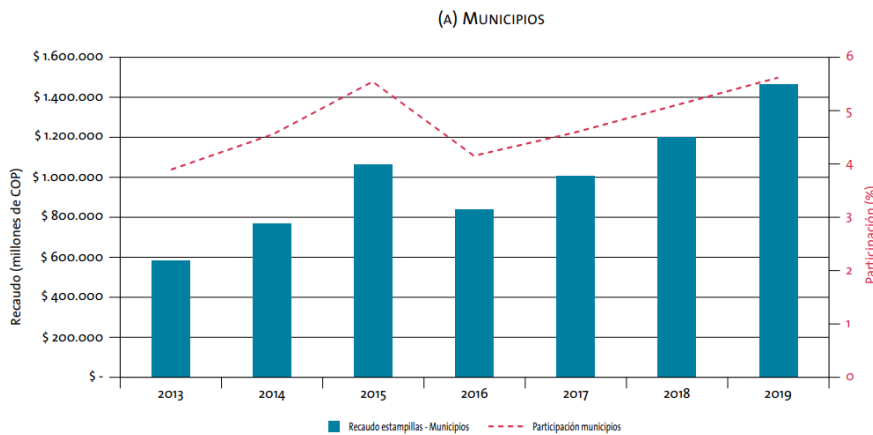
conformidad con las funciones de control político que ejercen los órganos de representación popular, puedan obtener y discutir con los insumos necesarios para ello, acerca de la conveniencia o no se la perdurabilidad en el tiempo de las estampillas.

En este aspecto, es importante señalar que el legislador, mediante las leyes, profiere una ley que habilita y define algunos rasgos característicos o mínimos, para que posteriormente sean las entidades territoriales, a través de sus órganos de representación, quienes deciden en lo relacionado a la emisión o creación de estas, bajo criterios de autonómica, conveniencia y beneficios que eventualmente podría recibir el municipio. Eventualmente se han conocido casos en los que el contribuyente es gravado con algún tipo de este impuesto, pero que, se ha generado sin a respectiva autorización legal para su emisión, razón que ha llevado a los eventuales sujetos pasivos a tener que asumir procesos jurisdiccionales para la declaratoria de su nulidad.

En efecto, es tanto el alcance que tienen este tipo de tributos desde el punto de vista territorial, que ha llevado a señalar que el recaudo por concepto de estampillas, para la vigencia 2019, puede llegar a considerarse en aproximadamente 2,8 billones de pesos, razón por la cual es pertinente una iniciativa como la que se pone en consideración ante la Comisión Tercera.

Desde el punto de vista sectorial, el Informe de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, señaló que “A grandes rasgos, es posible clasificar estos tributos en las siguientes categorías: las estampillas pro-universidades (56 % del total de estampillas), las destinadas a gasto social, obras públicas o de desarrollo (21 %), pro-salud y pro-hospitales (20 %) y las destinadas a la cultura (3 %)⁴” y es que precisamente al querer adelantar este tipo de iniciativas de índole social, que los recursos de los entes territoriales han aumentado, conforme lo señala la siguiente gráfica⁵:

FIGURA 30. Recaudo municipal y departamental de estampillas, 2019 (millones COP)



Ahora bien, el mismo informe de expertos en el diagnóstico que hace respecto a tributo territorial de las estampillas, ha concluido que la mayor parte de dicho recaudo por estos conceptos se deriva de dos (02) estampillas “principales” desde el punto de vista municipal como los son la Estampilla para el bienestar del adulto mayor y la estampilla pro cultura.

⁴ Comisión De Estudio Del Sistema Tributario Territorial. Informe Final 2020. Pp. 205

⁵ *Ibidem*. Pp. 212

En lo que respecta a los departamentos, las tres (03) estampillas con mayor impacto en los ingresos, corresponde a las estampillas “Pro desarrollo departamental”, Pro universidades públicas y Bienestar del adulto mayor.

Así las cosas, atendiendo la relevancia importancia que tienen este tipo de impuestos para las entidades territoriales, es que se requiere de un mecanismo idónea, eficaz y pertinente que permita evaluar, en primer lugar, la pertinencia sobre su vigencia y ampliación en el tiempo, como, de otro lado, evaluar bajo un análisis costo-beneficio el perpetuarlas en el tiempo.

También, de otro lado, es importante reflejar que la iniciativa busca propiciar que todos aquellos recursos que sean percibidos por conceptos del tributo territorial de estampilla sean efectivamente fiscalizados y se pueda detallar lo relacionado al total de recaudo, su destinación y su pertinencia.

En línea con lo anterior, se precisa la necesidad de que las autoridades territoriales publiquen, suministren y divulguen lo relacionado a los ingresos y distribución de los recursos provenientes de las estampillas para que haya un efectivo control ciudadano que permita, también, ejercer una veeduría eficaz para estos.

Respecto a la fiscalización de los recursos provenientes de estampillas, se detalla con claridad la obligación, por parte de las contralorías territoriales de ejercer el control al recaudo, su posterior destinación y sugerir, de ser el caso, ante los órganos de representación popular respectivos posibilidad de mejora o de incluso de eliminación de la estampilla, con el fin de desde el punto de vista de la autonomía territorial se detalle la pertinencia o no en el tiempo de estas.

En lo que corresponde al control fiscal, la Corte Constitucional ha señalado, entre otras cosas, lo siguiente:

“El artículo 8° acusado de la Ley 709 de 2001, asigna a la Contraloría Departamental del Guaviare la función de controlar el recaudo, el traslado y la inversión de los recursos que se recauden por concepto de la estampilla. Debe la Corte, en relación con esta norma, establecer si la competencia referida desnaturaliza o se opone a las características del control fiscal que ejercen las contralorías departamentales, conforme lo dispone el artículo 272 de la Constitución Política, según el cual la vigilancia de la gestión fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva.

Para la Corte, el señalamiento por la norma acusada de las operaciones sobre las cuales se ejercerá por parte de la Contraloría Departamental del Guaviare el control respectivo, no se contrapone a que éste se lleve a cabo de manera posterior y selectiva, tal como lo disponen las normas superiores. A juicio de esta Corporación no se trata de conceptos excluyentes, como quiera que la norma acusada, contrario a lo que el demandante sugiere, no asigna al ente de control la responsabilidad directa sobre el recaudo, el traslado y la inversión de esos recursos, como tampoco impone que sobre todas y cada una de estas actividades deba llevarse a cabo la fiscalización de manera permanente, sino que simplemente realiza una mención de

las operaciones que sobre los recursos se ejecutan y las señala como susceptibles de ser vigiladas; dicho de otra manera, la norma indica cuál es el objeto de control, lo cual no contradice ningún precepto superior.

Al parecer la interpretación errada de la norma surge al confundir dos conceptos específicos, pues una cosa es la gestión fiscal y otra distinta el control fiscal. Respecto del primero, puede decirse que corresponde al manejo e inversión de recursos públicos, lo cual involucra todas las operaciones que con ellos puedan llevarse a cabo, en cuanto al segundo, es necesario advertir que es la competencia genérica asignada por la Constitución Política a los organismos de control. (C.P. art. 267) En el caso subexamine, la norma no está asignando a la Contraloría Departamental la gestión fiscal de los recursos, sino el control sobre los mismos y por lo tanto, no se afectan la características de cómo se realiza su misión constitucional.

En efecto, la vigilancia sobre la gestión fiscal es una actividad compleja que involucra las diferentes instancias en las que se manejan recursos públicos, de manera que el legislador al enunciar las operaciones sobre las cuales debe llevarse a cabo el control, no implica que responsabilice sobre la gestión de los mismos al ente de control.”⁶

La iniciativa que se encuentra bajo estudio, busca que, a partir del análisis efectuado por parte del ente de control, en este caso, en cabeza de la Contraloría General de la Nación, se pueda brindar una herramienta técnica para la toma de decisiones en cabeza de los entes territoriales, determinando la obligación de evaluar el impacto social, ambiental y económico generado por la inversión de los recursos en los sectores a beneficiar.

Esta situación también se enmarca dentro de las sugerencias que han hechos los informes de expertos relacionados al régimen tributario nacional, quienes han señalado la opción de adelantar un “desmonte” de las estampillas, en consideración a los sobrecostos que ellos generan para los municipios.

Así, por ejemplo, el informe de la comisión de expertos para la equidad del sistema tributario, en el diagnóstico realizado respecto a los impuestos territoriales, refiriéndose a las estampillas, señalaron:

“Las contribuciones y estampillas pueden llegar a representar un sobrecosto de hasta 18% del valor de un contrato de obra pública en algunos departamentos, sobrecosto que sin embargo no conlleva recursos adicionales para la entidad territorial, por cuanto ella misma lo asume como contratante, como un mayor valor del contrato gravado. En otras palabras, se trata de cargas que en lugar de aumentar los ingresos disponibles para el ente territorial le imponen asignaciones de recursos rígidas que inhiben la flexibilidad deseable en su manejo presupuestal. En algunos casos, afortunadamente de manera excepcional y anulados posteriormente por el Consejo de Estado, por la excesiva libertad para elegir el hecho generador, se ha llegado a

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C – 712 de 2012.M.P. ALVARO TAFUR GALVIS

excesos como gravar las facturas de todos los agentes privados o las declaraciones de ICA”⁷

La misma postura fue planteada en el informe que rindió el Comité de expertos para la evaluación del sistema tributario territorial, quienes, en las sugerencias entregadas al gobierno nacional, fueron más específicos e indicaron:

La Comisión recomienda la eliminación completa de las estampillas en el largo plazo. Las razones detrás de esta recomendación son dos: primero, las estampillas son impuestos poco transparentes debido a su amplio marco normativo y la heterogeneidad local en las definiciones de elementos esenciales del tributo. Segundo, el hecho de que graven principalmente a la contratación pública implica que el propio ente territorial se auto impone una carga tributaria que incrementa el costo de la provisión de bienes públicos.

Y continúa:

Las estampillas que tengan prioridad en el proceso de eliminación deben ser las que recaen sobre la contratación pública. En los contratos entre entidades públicas y privados, las entidades públicas enfrentan mayores inflexibilidades en el gasto, por lo que podrían estar asumiendo el grueso de la carga tributaria en el caso de las estampillas. Esto no solo limita la capacidad de gasto, sino que sobreestima los ingresos tributarios porque todos los recursos que genera la estampilla se contabilizan como “recaudo”. Por esta razón, se sugiere su eliminación. Para el caso de los contratos entre privados, teniendo en cuenta que éstos ya son gravados por el impuesto al registro, la Comisión recomienda restringir explícitamente la imposición de estampillas sobre este tipo de actos.⁸

En cierta medida, la propuesta surge a partir de las sugerencias que sobre las estampillas han hecho al gobierno nacional para la toma de decisiones de alcance tributario, sin embargo, serán los órganos de representación popular de los entes territoriales quienes definan la suerte de las mismas, puesto que es en el marco de su autonomía quienes así lo detallarán, pues una decisión diferente podría socavar el principio de descentralización consagrado en la constitución política de 1991.

Por último en este tema, es importante señalar que tras la reforma a la Contraloría General de la República, ahora cuenta con unas amplias facultades para llevar a cabo la rendición de este tipo de informes, pues su naturaleza no se circunscribe exclusivamente al control eventual que sobre ciertos aspectos se efectuaba. En el marco de sus competencias de índole territorial, se fijaron criterios para garantizar la observancia de los principios de vigilancia y control fiscal, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 19. Criterios para la intervención funcional oficiosa. La Contraloría General de la República podrá ejercer la intervención funcional oficiosa en asuntos concretos a cargo de las contralorías territoriales, con el objeto de garantizar la

⁷ Informe final presentado al ministro de hacienda Y crédito público. Comisión de expertos para la equidad y la Competitividad tributaria. Pp. 165-166

⁸ Comisión De Estudio Del Sistema Tributario Territorial. Informe Final 2020. Pp. 230

observancia de los principios de la vigilancia y control fiscal, y su debido ejercicio, con base en alguno de los siguientes criterios:

a) Objetos de control que, por su trascendencia o impacto social, ambiental, económico o político en el ámbito nacional, regional o local, ameriten el conocimiento de la Contraloría General de la República.

b) Falta de capacidad técnica, operativa o logística de la contraloría territorial para la vigilancia y control fiscal de los asuntos a intervenir. Esta se presumirá por la carencia de personal especializado, de tecnologías o equipos técnicos para realizar acciones de control fiscal de alta complejidad, o por bajo nivel de avance en los ejercicios o investigaciones correspondientes.

c) Por decisión del Contralor General de la República que consulte criterios técnicos de pertinencia, eficiencia, necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y oportunidad.

PARÁGRAFO. Para decidir sobre el ejercicio de la intervención funcional oficiosa, el Contralor General de la República podrá ordenar la práctica de visitas fiscales a la contraloría territorial respectiva para examinar el asunto en cuestión y requerir la información que sea pertinente y el acceso a los sistemas de información de la respectiva contraloría. También podrá solicitar los conceptos que considere necesarios a las dependencias de la Contraloría General de la República. Con los resultados de las visitas y los conceptos emitidos se conformará un expediente preliminar de la intervención funcional oficiosa.”

Es en amparo a esta nueva forma de vigilancia y control que se propone que las contralorías municipales o departamentales, según corresponda, sean quienes rindan los informes a las asambleas departamentales o concejos municipales, según el caso, para la toma de decisiones fundamentadas en lo que respecta a las estampillas, porque finalmente son ellos quienes las crean, previamente el congreso haber dictado la “ley habilitante” para ello.

VI. De los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría

El Ministerio de Hacienda Crédito Público, mediante oficio con radicado N° 2-2020-061339, fechado del veinticuatro (24) de noviembre de los corrientes, remitió concepto al presidente de la Cámara de Representantes, doctor Germán Alcides Blanco, en la que, se pueden sustraer los siguientes fragmentos:

“...todo proyecto de ley que busque regular el marco general de las estampillas territoriales debe limitarse a señalar reglas generales, sin limitar la autonomía financiera de los entes territoriales reconocida en el artículo 287 superior referido.”

Agrega que, varias de las estampillas ya creadas, también asignaron el control fiscal a las contralorías territoriales, por lo que estiman, no resulta en alguna novedad en lo que el proyecto propone. En lo que corresponde a la administración, determinación, mecanismos de cobro persuasivo y coactivo, describen que dicha remisión normativa tiene similitudes con lo dispuesto en el artículo 59 de la ley 788 de 2002.

Y, concluye que, en lo que corresponde al término de los doce (12) meses que dispone el proyecto para que las entidades territoriales adopten los mecanismos que dispone el proyecto de ley, este no se debería fijar, pues no se implementan nuevas cargas a estos.

De otro lado, la Contraloría General de la República, remitió pronunciamiento frente al proyecto de ley, mediante el oficio N° 2020EE0142839, allegada el quince (15) de noviembre de 2020. En este documento se plasma, en un primer lugar, un reconocimiento y valoración a la importancia de la iniciativa y prosigue con un recuento de las definiciones que la Corte Constitucional ha fijado en cuanto a estampillas corresponde, señalando que es preciso fijar los parámetros generales para este tributo y debido a la constante proliferación de estas, junto con una serie de normas que generan inseguridad jurídica en las características, hechos generadores y demás elementos que se fijan por la ley que autoriza su creación.

En lo que corresponde al control fiscal, la Contraloría señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“De conformidad con lo anterior, se considera que a fin de brindar mayor claridad sobre la competencia del control fiscal de las contralorías territoriales sobre las estampillas del orden territorial, el inciso 1º del artículo 6 del proyecto de Ley puede modificarse para adoptar lo normado en el artículo 272 de la Constitución Política, y en el artículo 4 del Decreto Ley 403 de 2020, para indicar que el control fiscal de los recursos recaudados por las estampillas estará a cargo de la Contraloría General de la República, y de las Contralorías Departamentales, Distritales y municipales, según sus competencias constitucionales y legales.

Por otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, es necesario precisar que la vigilancia y el control fiscal se fundamentan, entre otros, en el Principio de Selectividad, en virtud del cual, “el control fiscal” se realizará en los procesos que denoten mayor riesgo de incurrir en actos contra la probidad administrativa o detrimento al patrimonio público. Así mismo, en virtud de este principio, el control fiscal podrá responder a la selección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, que lleve a obtener conclusiones sobre el universo respectivo.”

Por lo anterior, se sugiere modificar la redacción de este artículo, en el sentido de establecer la elaboración de una metodología que permita realizar una muestra representativa de auditorías sobre los recursos recaudados por concepto de estampillas en el territorio nacional.

Adicionalmente, se sugiere suprimir del párrafo segundo del artículo 6 del proyecto las nuevas funciones de establecer alertas a las entidades territoriales y desarrollar un Plan de Seguimiento, derivadas del informe presentado por la Contraloría General de la República al Congreso, pues suponen un reproceso y una duplicidad del control fiscal que contraviene los principios de coordinación y subsidiariedad previstos en el inciso primero del artículo 267 de la Constitución política”.

En razón a las propuestas y comentarios esbozados por el ente de control y quienes serían los encargados de implementar el mecanismo para su efectiva vigilancia y fiscalización, los

ponentes consideran apropiadas y pertinentes las observaciones esbozadas, razón por la cual se acogerán las observaciones entregadas en el citado concepto.

VII. Pliego de modificaciones

Bajo las líneas previamente anotadas, los ponentes de la presente iniciativa, sugieren unos cambios para dar discusión en primer debate al proyecto de ley, en los siguientes términos:

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Por medio de la cual se regula la evaluación y control de la destinación de los recursos recaudados por concepto de estampillas y se dictan otras disposiciones	igual	
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer normas para la evaluación y control de los recursos recaudados por concepto del tributo territorial de estampillas en el país.	igual	
<p>Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por estampilla un tributo 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 tramites documentales que sean efectuados ante estas entidades.</p> <p>Los recursos recaudados se revierten en beneficio de un sector específico y</p>	igual	

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado.</p>		
<p>Artículo 3°. Principios. La naturaleza, cumplimiento y los objetivos que persigue la presente ley se regirán por los siguientes principios:</p> <p>a. Legalidad. El principio de legalidad indica que a través de una ley de la república se autoriza la emisión de las estampillas y, posteriormente, mediante ordenanza o acuerdo municipal o distrital se ordena su implementación, se organiza su cobro y se determinan los elementos de la obligación tributaria.</p> <p>b. Eficiencia. El principio de eficiencia está dirigido a lograr el mayor recaudo posible con un menor desgaste administrativo en su gestión, a procurar que el sujeto pasivo encuentre una forma ágil y práctica para el pago de sus obligaciones y a que la imposición acarree el</p>	<p>Artículo 3°. Principios. La naturaleza, cumplimiento y los objetivos que persigue la presente ley se regirán por los siguientes principios:</p> <p>a. Legalidad. El principio de legalidad indica que a través de una ley de la república se autoriza la emisión de las estampillas y, posteriormente, mediante ordenanza o acuerdo municipal o distrital se ordena su implementación, se organiza su cobro y se determinan los elementos de la obligación tributaria.</p> <p>b. Eficiencia. El principio de eficiencia está dirigido a lograr el mayor recaudo posible con un menor desgaste administrativo en su gestión, a procurar que el sujeto pasivo encuentre una forma ágil y práctica para el pago de sus obligaciones y a que la imposición acarree el</p>	

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>menor costo social para el contribuyente.</p> <p>c. Beneficio. El principio del beneficio implica que lo pagado por el contribuyente se vea reflejado en una retribución proporcional a los servicios sociales para los potenciales beneficiarios.</p> <p>d. Transparencia. El principio de transparencia exige que la información sobre los recursos recaudados por concepto del tributo 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, deberá ser accesible, pública, clara y visible.</p> <p>e. Complementariedad y concurrencia. Con fundamento en este principio, se propiciará que los actores vinculados al recaudo de recursos por concepto del tributo territorial de estampilla en los distintos niveles territoriales se</p>	<p>menor costo social para el contribuyente.</p> <p>c. Beneficio. El principio del beneficio implica que lo pagado por el contribuyente se vea reflejado en una retribución proporcional a los servicios sociales para los potenciales beneficiarios.</p> <p>d. Transparencia. El principio de transparencia exige que la información sobre los recursos recaudados por concepto del tributo 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, deberá ser accesible, pública, clara y visible.</p> <p>e. Complementariedad y concurrencia. Con fundamento en este principio, se propiciará que los actores vinculados al recaudo de recursos por concepto del tributo territorial de estampilla en los distintos niveles territoriales se</p>	

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>complementen con acciones y estrategias que permitan el logro de los fines con que fueron creadas las estampillas.</p>	<p>complementen con acciones y estrategias que permitan el logro de los fines con que fueron creadas las estampillas.</p> <p>f. <u>Selectividad. El principio de selectividad implica que el ente de control fiscal, atendiendo a criterios técnicos, seleccionará los procesos, procedimientos administrativos y fuente de recaudo con mayor riesgo de incurrir en actos contra la moralidad administrativa y/o detrimento patrimonial.</u></p>	<p>Se incluye el principio de selectividad, en lo que corresponde al ente de control, en este caso, la Contraloría General, con el fin de mantener la coherencia con el artículo 267 de la constitución política y el contenido del concepto de la entidad.</p>
<p>Artículo 4º. Administración del tributo o gravamen. Las Administraciones Departamental, Distrital o Municipal aplicarán las normas del Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, liquidación, recaudo, discusión, devolución y cobro del tributo o gravamen de estampillas.</p> <p>Parágrafo: La emisión de estampillas como mecanismo de financiación</p>	<p>Artículo 4º. Administración del tributo o gravamen. <u>La administración del tributo por parte de los entes territoriales se realizará en virtud de la disposición contenida en el artículo 59 de la ley 788 de 2002.</u></p> <p>Parágrafo: La emisión de estampillas como mecanismo de financiación es excepcional; por lo tanto</p>	<p>Se ajusta de conformidad con lo señalado en el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>es excepcional; por lo tanto su adopción estará sujeta a claras justificaciones derivadas de necesidades extraordinarias relativas a la financiación para ampliación de cobertura y mejoramiento de calidad en la prestación de los servicios de salud, educación, atención al adulto mayor, cultura, recreación y deporte; en lo concerniente a turismo desarrollo y vías terciarias podrá hacerse en función de obtener impactos relevantes y específicos en materia de desarrollo económico.</p>	<p>su adopción estará sujeta a claras justificaciones derivadas de necesidades extraordinarias relativas a la financiación para ampliación de cobertura y mejoramiento de calidad en la prestación de los servicios de salud, educación, atención al adulto mayor, cultura, recreación y deporte; en lo concerniente a turismo desarrollo y vías terciarias podrá hacerse en función de obtener impactos relevantes y específicos en materia de desarrollo económico.</p>	
<p>Artículo 5º. Control público ciudadano. 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.</p>	<p>Artículo 5. Control público ciudadano. 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 <u>tributo</u> territorial de estampilla. La información deberá ser completa, actualizada y de fácil comprensión para la ciudadanía.</p>	<p>Se reemplaza la palabra “impuesto” por la de “tributo” con el fin de mantener la coherencia con la señalada en el artículo 2º del proyecto.</p>

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Las entidades territoriales realizarán a través de su página web y demás espacios de información a la ciudadanía, un ejercicio de rendición de cuentas sobre los resultados de la ejecución de los recursos recaudados por concepto de estampillas, la cual deberá ser presentada en máximo tres (3) meses después a la finalización de la vigencia fiscal. La no publicación de la información en los términos señalados, será considerada como falta disciplinaria grave.</p>	<p>Las entidades territoriales realizarán a través de su página web y demás espacios de información a la ciudadanía, un ejercicio de rendición de cuentas sobre los resultados de la ejecución de los recursos recaudados por concepto de estampillas, la cual deberá ser presentada en máximo tres (3) meses después a la finalización de la vigencia fiscal. La no publicación de la información en los términos señalados, será considerada como falta disciplinaria grave.</p>	
<p>Artículo 6º. Mecanismo de vigilancia y control fiscal. El control fiscal sobre los recursos recaudados por las estampillas estará a cargo de las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales, según corresponda, y de la Contraloría General de la República</p>	<p>Artículo 6. Mecanismo de vigilancia y control fiscal. <u>El control fiscal sobre los recursos recaudados por las estampillas estará a cargo de la Contraloría General de la República, y de las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales, según sus competencias constitucionales y legales.</u></p> <p><u>El Consejo Nacional del Sistema Nacional de Control Fiscal - SINACOF, con apoyo de la Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF de la Contraloría General de la República, elaborará una metodología que permita</u></p>	<p>Se realiza el ajuste conforme a lo señalado en el concepto de la Contraloría General de la República.</p>

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
	<p><u>realizar una muestra representativa de auditorías sobre los recursos recaudados por concepto de estampillas en el territorio nacional en cada vigencia fiscal, por parte de la Contraloría General de la República, y las contralorías departamentales, municipales o distritales, según sus competencias constitucionales y legales.</u></p> <p><u>Los informes de auditoría serán remitidos por la contraloría correspondiente a las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales o Distritales que correspondan según los sujetos auditados, para apoyar el ejercicio de sus funciones. Así mismo, serán remitidos a la Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF de la Contraloría General de la República, dependencia que, con apoyo de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, deberá elaborar un informe consolidado anual que será presentado a las Comisiones Terceras del Congreso de la República.</u></p>	

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>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, el Concejo Municipal o Distrital que corresponda, según la jurisdicción en donde se genere el recaudo.</p> <p>Dicho informe deberá contener los hallazgos encontrados y el impacto social, ambiental y económico generado por la inversión de los recursos en los sectores a beneficiar. Con base en estos informes, los Concejos y Asambleas podrán tomar las decisiones pertinentes relacionadas con sus facultades constitucionales de control político.</p> <p>Parágrafo Segundo. Las contralorías departamentales, distritales y municipales también deberán enviar los informes correspondientes a la Contraloría General de la República para que este</p>	<p>Parágrafo Primero. Las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales deberán elaborar un informe de auditoría sobre los recursos recaudados por concepto del tributo territorial de estampillas y presentarlo en cada vigencia ante la Asamblea Departamental, y el Concejo Municipal o Distrital que corresponda, según la jurisdicción en donde se genere el recaudo.</p> <p>Dicho informe deberá contener los hallazgos encontrados y el impacto social, ambiental y económico generado por la inversión de los recursos en los sectores a beneficiar. Con base en estos informes, los Concejos y Asambleas podrán tomar las decisiones pertinentes relacionadas con sus facultades constitucionales de control político.</p> <p>Parágrafo Segundo. Las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales también deberán enviar los informes correspondientes a la Contraloría General de la República para que este</p>	

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>órgano de control, a su vez, elabore un informe global de alcance nacional y el impacto social, ambiental y económico generado por la inversión de los recursos en los sectores a beneficiar que será presentado a las Comisiones Terceras del Congreso de la República cada seis (6) meses. Como producto del análisis de este informe, la Contraloría General y las Comisiones Terceras del Congreso alertarán 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.</p> <p>Parágrafo Tercero. Tanto las Contralorías territoriales, como la Contraloría General de la República, podrán informar sobre la conveniencia del impuesto si hay evidencia que indique el no cumplimiento del 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</p>	<p>órgano de control, a su vez, elabore un informe global de alcance nacional y el impacto social, ambiental y económico generado por la inversión de los recursos en los sectores a beneficiar 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 alertarán a las entidades territoriales que mayor número de hallazgos registren, y proponer un Plan de Seguimiento a los recursos recaudados por concepto del tributo territorial de estampillas.</p> <p>Parágrafo Tercero <u>segundo</u>. Tanto las Contralorías territoriales, como la Contraloría General de la República, podrán informar sobre la conveniencia del <u>tributo</u> si hay evidencia que indique el no cumplimiento del 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</p>	

TEXTO APROBADO COM III	MODIFICACIÓN PROPUESTA 2º DEBATE	JUSTIFICACIÓN
impactados de forma positiva.	no están siendo impactados de forma positiva.	
<p>Artículo 7º. 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.</p>	<p>Artículo 7º. 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 <u>que autoricen la emisión del tributo de estampilla que aún estén vigentes</u>, en relación a lo prescrito por la presente ley.</p>	<p>Se realiza el ajuste para dar claridad a la redacción y alcance del texto de conformidad al concepto rendido por el Ministerio de Hacienda</p>
<p>Artículo 8º Vigencia de la Ley. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>igual</p>	

VIII. Conclusiones

La presente iniciativa de origen parlamentario, busca atender dos grandes aspectos en lo que se refiere al tributo territorial de las estampillas, a saber: i) brindar una herramienta para que los órganos colegiados de representación popular, cuenten con la información suficiente para la toma de decisiones en lo que respecta en la permanencia del tiempo de las estampillas y, ii) que el administrado cuente con la información necesaria, para el ejercicio de sus derechos y pueda ejercer, eventualmente, una veeduría más activa sobre este tipo de tributos; iii) se han armonizado las disposiciones que los ponentes consideramos, resultan ser las más importantes en los conceptos entregados, en especial por la Contraloría General de la República.

IX. Proposición:

Bajo las consideraciones antes descritas, los suscritos Representantes a la Cámara coordinadores ponentes y ponentes, rendimos ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley N° 016 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*” y solicitamos a la plenaria de la Cámara de Representantes, dar debate a la presente iniciativa, con el texto propuesto que se anexa.

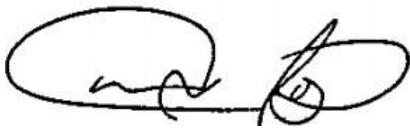
Atentamente,



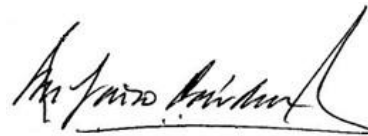
Fabio Fernando Arroyave Rivas
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



Jhon Jairo Berrío López
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



Armando Antonio Zabaraín D'arce
Representante a la Cámara
Ponente



John Jairo Cárdenas Moran
Representante a la Cámara
Ponente



Silvio José Carrasquilla
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 016
DE 2020 CÁMARA “*POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA EVALUACIÓN Y
CONTROL DE LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS RECAUDADOS POR
CONCEPTO DE ESTAMPILLAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer normas para la evaluación y control de los recursos recaudados por concepto del tributo territorial de estampillas en el país.

Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por estampilla un tributo 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 tramites 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:

- a. **Legalidad.** El principio de legalidad indica que a través de una ley de la república se autoriza la emisión de las estampillas y, posteriormente, mediante ordenanza o acuerdo municipal o distrital se ordena su implementación, se organiza su cobro y se determinan los elementos de la obligación tributaria.
- b. **Eficiencia.** El principio de eficiencia está dirigido a lograr el mayor recaudo posible con un menor desgaste administrativo en su gestión, a procurar que el sujeto pasivo encuentre una forma ágil y práctica para el pago de sus obligaciones y a que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente.
- c. **Beneficio.** El principio del beneficio implica que lo pagado por el contribuyente se vea reflejado en una retribución proporcional a los servicios sociales para los potenciales beneficiarios.

d. **Transparencia.** El principio de transparencia exige que la información sobre los recursos recaudados por concepto del tributo 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, deberá ser accesible, pública, clara y visible.

e. **Complementariedad y concurrencia.** Con fundamento en este principio, se propiciará que los actores vinculados al recaudo de recursos por concepto del tributo territorial de estampilla en los distintos niveles territoriales se complementen con acciones y estrategias que permitan el logro de los fines con que fueron creadas las estampillas.

f. **Selectividad.** El principio de selectividad implica que el ente de control fiscal, atendiendo a criterios técnicos, seleccionará los procesos, procedimientos administrativos y fuente de recaudo con mayor riesgo de incurrir en actos contra la moralidad administrativa y/o detrimento patrimonial.

Artículo 4°. Administración del tributo o gravamen. La administración del tributo por parte de los entes territoriales se realizará en virtud de la disposición contenida en el artículo 59 de la ley 788 de 2002.

Parágrafo: La emisión de estampillas como mecanismo de financiación es excepcional; por lo tanto su adopción estará sujeta a claras justificaciones derivadas de necesidades extraordinarias relativas a la financiación para ampliación de cobertura y mejoramiento de calidad en la prestación de los servicios de salud, educación, atención al adulto mayor, cultura, recreación y deporte; en lo concerniente a turismo desarrollo y vías terciarias podrá hacerse en función de obtener impactos relevantes y específicos en materia de desarrollo económico.

Artículo 5. Control público ciudadano. 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 tributo territorial de estampilla. La información deberá ser completa, actualizada y de fácil comprensión para la ciudadanía.

Las entidades territoriales realizarán a través de su página web y demás espacios de información a la ciudadanía, un ejercicio de rendición de cuentas sobre los resultados de la ejecución de los recursos recaudados por concepto de estampillas, la cual deberá ser presentada en máximo tres (3) meses después a la finalización de la vigencia fiscal. La no publicación de la información en los términos señalados, será considerada como falta disciplinaria grave.

Artículo 6. Mecanismo de vigilancia y control fiscal. El control fiscal sobre los recursos recaudados por las estampillas estará a cargo de la Contraloría General de la República, y de las Contralorías Departamentales, Distritales, Municipales, según sus competencias constitucionales y legales.

El Consejo Nacional del Sistema Nacional de Control Fiscal - SINACOF, con apoyo de la Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF de la Contraloría General de la República, elaborará una metodología que permita realizar una muestra representativa de auditorías sobre los recursos recaudados por concepto de estampillas en el territorio nacional en cada vigencia fiscal, por parte de la Contraloría General de la República, y las contralorías departamentales, municipales o distritales, según sus competencias constitucionales y legales.

Los informes de auditoría serán remitidos por la contraloría correspondiente a las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales o Distritales que correspondan según los sujetos auditados, para apoyar el ejercicio de sus funciones. Así mismo, serán remitidos a la Unidad de Apoyo Técnico al SINACOF de la Contraloría General de la República, dependencia que, con apoyo de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, deberá elaborar un informe consolidado anual que será presentado a las Comisiones Terceras del Congreso de la República.

Parágrafo Primero. Las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales deberán elaborar un informe de auditoría sobre los recursos recaudados por concepto del tributo territorial de estampillas y presentarlo en cada vigencia ante la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal o Distrital que corresponda, según la jurisdicción en donde se genere el recaudo.

Dicho informe deberá contener los hallazgos encontrados y el impacto social, ambiental y económico generado por la inversión de los recursos en los sectores a beneficiar. Con base en estos informes, los Concejos y Asambleas podrán tomar las decisiones pertinentes relacionadas con sus facultades constitucionales de control político.

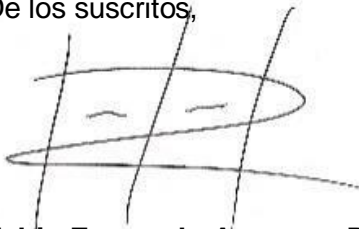
Parágrafo segundo. Tanto las Contralorías territoriales, como la Contraloría General de la República, podrán informar sobre la conveniencia del tributo si hay evidencia que indique el no cumplimiento del objetivo para el que fue creada; si existen graves hallazgos de tipo fiscal o; si hay evidencia que 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°. 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 que autoricen la

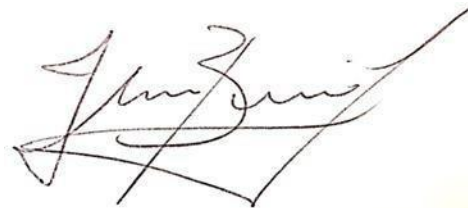
emisión del tributo de estampillas que aún estén vigentes en relación a lo prescrito por la presente ley.

Artículo 8° Vigencia de la Ley. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

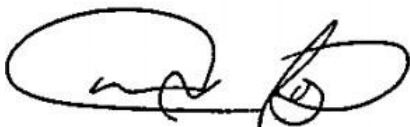
De los suscritos,



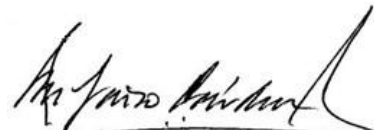
Fabio Fernando Arroyave Rivas
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



Jhon Jairo Berrío López
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



Armando Antonio Zabaraín D'arce
Representante a la Cámara
Ponente



John Jairo Cárdenas Moran
Representante a la Cámara
Ponente



Silvio José Carrasquilla
Representante a la Cámara
Ponente