

Bogotá, D.C.

170

Doctora:

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera

Cámara de Representantes

comision.tercera@camara.gov.co

Carrera 7 # 8 – 68, Edificio Nuevo Congreso

Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 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”*.

Respetada Secretaria:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envió los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, realizados por la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Jurídica Distrital, según comunicaciones con radicados No. 20204212690012 y 20204212648692 (Anexos).

Sobre el particular, me permito informarle que la Administración Distrital considera parcialmente viable la iniciativa legislativa y de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa técnica de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co o al número 338 70 00.

Cordialmente


LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO

Secretario Distrital de Gobierno

Anexos: Lo anunciado (7 folios).

Proyectó: Andrea Robles Calderón - Profesional Universitario Contratista - DRP.

Revisó: Jessica Andrea Jiménez Polanía - Profesional Universitario Contratista - DRP.

María Fernanda Díaz - Profesional Especializado - Contratista - DRP.

Danilson Guevara Villabón - Asesor del Despacho.

Aprobó: Jaime Andrés Flórez Murcia - Director de Relaciones Políticas.



Al Contestar Cite este Nr. 202DEE19653701 Fol. 1 Anex. 6
 ORIGEN: DESPACHO DEL SECRETARIO DISTRITAL DE
 HACIENDA / JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS
 DESTINO: SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO / LUIS
 ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO / LUIS ERNESTO GÓMEZ
 LONDOÑO
 ASUNTO: Oficio: 20201701687061 - Proyecto de Ley 016/2020 de
 Cámara. Radicados SDH 2020ER11415601 y 2020ER11509601
 del 20 y 24 de noviembre de 2020.
 OBS:

Bogotá, D.C.,

Doctor
 LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
 Secretario
 Secretaría Distrital de Gobierno
 Nit: 899999061
 Calle 11 No. 8-17 Piso 2
 Ciudad



Asunto: Oficio: 20201701687061 - Proyecto de Ley 016/2020 de Cámara.
 Radicados SDH 2020ER11415601 y 2020ER11509601 del 20 y 24 de noviembre de
 2020.

Respectado doctor Gómez:

En atención a la solicitud del asunto, mediante la cual la Dirección de Relaciones Políticas solicita los comentarios y observaciones del Proyecto de Ley 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", de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 06 de 2009¹, de manera atenta remito en el Formato Único de Emisión de Comentarios, el análisis de la iniciativa legislativa.

Se envía copia a los correos electrónicos cdi.radicador3@gobiernobogota.gov.co y fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co.

Cordialmente,

JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS
 SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA
jmramirez@shd.gov.co

Anexo: 6 folios

Aprobado por:	José Alejandro Herrera Lozano Martha Cecilia García Buitrago Leonardo Pazos Galindo César Alfonso Figueroa Socarrás	 JOSE ALEJANDRO HERRERA Firmado digitalmente por Leonardo Arturo Pazos Galindo César Alfonso Figueroa Socarrás
Revisado por:	Luz Helena Rodríguez González Manuel Ávila Olarte Elena Lucía Ortiz Henao Nubia J. Mahecha Hernández	 Luz Helena Rodríguez Firmado digitalmente por Manuel Ávila Olarte Elena Lucía Ortiz Nubia Josefa Mahecha Hernández
Proyectado por:	Ana María Oliveros Rozo Alfonso Antonio Suárez Ruíz Diego Bermúdez Cárdenas	 Alfonso Antonio Suárez Ruíz Firmado digitalmente por Alfonso Suárez Ruíz

¹ "Por el cual se crea el Comité de Seguimiento a las Relaciones con el Congreso de la República, se establecen unos procedimientos y se dictan otras disposiciones".

www.haciendabogota.gov.co
 Carrera 30 N°. 25 - 90
 PBX: (571) 338 5000 - Información: Línea 195
 NIT 899.999.061-9
 Bogotá, D.C. - Colombia Código Postal 111311



SECRETARÍA DE
 HACIENDA

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
FECHA: Diciembre de 2020**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Hacienda

NÚMERO DEL PROYECTO: 016

EN CÁMARA: LEY
EN SENADO: LEY



ACTO LEGISLATIVO
ACTO LEGISLATIVO



AÑO: 2020
AÑO:

ORIGEN DEL PROYECTO: Cámara
FECHA DE RADICACIÓN: 20/07/2020
COMISIÓN: Comisión Tercera

ESTADO DEL PROYECTO: Trámite en Comisión

TÍTULO DEL PROYECTO

"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"

AUTOR (ES)

Honorables Representantes a la Cámara del Partido Político Liberal Colombiano: 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

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Establecer mecanismos para la vigilancia, seguimiento y evaluación económica de los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampillas en el país.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR.

Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

El articulado propuesto abarca el objeto del Proyecto de Ley, la definición de estampilla, los principios que rigen tanto la naturaleza, cumplimiento y objetivos propuestos, y la normatividad aplicable. De igual forma establece la publicación y acceso a la información sobre el recaudo y destinación final de los recursos provenientes del tributo, su control fiscal y fija un término de 12 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, para ajustar las respectivas Ordenanzas y Acuerdos en relación a lo prescrito en el Proyecto de Ley.

La definición aportada de estampilla busca precisar “*algunos rasgos característicos o mínimos*” de este gravamen, “para que posteriormente sean las entidades territoriales, a través de sus órganos de representación, quienes decidan lo relacionado a la emisión o creación de estas, bajo criterios de autonomía, conveniencia y beneficios que eventualmente podría recibir el municipio.”¹

En el contexto expuesto, resulta apropiado indicar que la definición aportada acoge en gran medida la concepción plasmada por la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional², y que ubica a las estampillas como un “*tributo territorial*”. De igual forma, y dado el carácter de gravamen documental que también se atribuye a las estampillas, es coherente la mención que el artículo 2° hace en el sentido de que el mismo recae sobre actos, contratos y/o negocios jurídicos y trámites documentales que sean efectuados por determinadas entidades públicas.

No obstante lo anterior, el comentado artículo 2°, merece unos ajustes en tanto el mismo indica que el tributo de estampillas cobija a entidades que conforman el presupuesto anual del ente territorial, olvidando que puede abarcar, entidades comprendidas en el presupuesto general de dichas entidades, como es el caso de la estampilla ‘**Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional**’, cuyo hecho generador está constituido por la suscripción y/o adición de contratos de estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías de obra pública que se realicen en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá, los cuales pueden ser suscritos -por ejemplo- por los Fondos de Desarrollo Local³, quienes se les reconoce personería jurídica y patrimonio propio en los términos del Decreto Ley 1421 de 1993 artículo 87, con la finalidad de financiar la prestación de servicios y la construcción de obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales.

De igual forma, el referido artículo 2° del Proyecto centra su interés en la suscripción de actos, contratos y/o negocios jurídicos en los que participen las entidades que conforman el presupuesto anual de los Departamentos, Distritos o Municipios, y sobre los trámites documentales que sean efectuados ante estas entidades, siendo pertinente mencionar igualmente como parte de la descripción del hecho gravable la adición a los mismos.

En su orden, resulta acorde referirnos al artículo 3° del Proyecto, el cual indica los principios que deben regir al momento de abordar la naturaleza, cumplimiento y los objetivos que persigue la futura Ley. Así, corresponde indicar que conforme refleja el Proyecto de Ley publicado en la Gaceta del Congreso N° 997 del 25 de septiembre de 2020, el mismo omite el literal e), siendo entonces pertinente efectuar las adecuaciones que correspondan, esto es, adicionar el literal faltante, o corrigiendo en el sentido de eliminar la mención al literal f), caso en el cual el principio de eficiencia sería cobijado en el literal e).

El artículo 4° del Proyecto, bajo el epígrafe “*Administración del impuesto*”, dispone que 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. Al respecto recordemos que en Bogotá, esta remisión está contemplada en el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993, de la cual se estima afortunada la precisión que realiza, en el sentido de señalar que dicho

¹ Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley No. 016/2020 -Cámara. Gaceta del Congreso N° 997 del 25 de septiembre de 2020. Año XXIX.

² Al respecto puede remitirse al informe citado anteriormente.

³ Inciso 2° artículo 2° Decreto Distrital 714 de 1996.

llamamiento se realiza “conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos” del ente territorial.

La adopción del artículo 4° comentado resultaría en desmedro del avance plasmado en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, el cual si bien hace remisión al Estatuto Tributario Nacional, dispone adicionalmente que el “*monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores -ETN-, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.*”. Conforme lo expuesto, resulta apropiado solicitar al Honorable Congreso de la República, estudiar el retiro de dicho artículo por resultar en perjuicio de los principios de equidad y justicia tributaria considerados en el artículo 59° referido.

El artículo 6° del Proyecto concede la facultad a las asambleas y concejos de acabar con el tributo en el ente territorial directamente, basados en los informes de la respectiva Contraloría sin que se intervenga en el proceso la decisión del gobierno territorial.

En el caso de Bogotá D.C, la iniciativa de los proyectos de acuerdo por los cuales se crea o elimina un tributo, de conformidad con el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993, son de iniciativa del alcalde mayor, por lo cual, el Proyecto en estudio estaría en contradicción con el Régimen Especial del Distrito Capital, por lo anterior, se sugiere para el caso de Bogotá D.C. los informes que deben rendir la Contraloría respecto del tributo de la estampilla sean dirigidos a la Administración Distrital, para que sea el gobierno distrital quien tome la decisión de eliminar el tributo, a través de un acuerdo que debe ser presentado ante el Concejo de la ciudad.

Finalmente, y acorde a lo dispuesto en el artículo 2° del proyecto normativo, debe ajustarse en la totalidad del texto propuesto las referencias que de la noción “impuesto” se realiza al referirse a las estampillas, las cuales deben ser sustituidas por el concepto “tributo”. Sobre el particular, se resalta las menciones incorporadas en los artículos 4°, 5 y 6 (Parágrafos 1°, 2° y 3°).

ANÁLISIS TÉCNICO

La ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 016 de 2020 Cámara, titulada “*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*”, se compone de ocho artículos a través de los cuales se pretende lo siguiente:

- I. Precisar el objeto de la ley.
- II. Incorporar la definición de estampilla.
- III. Establecer los principios bajo los cuales se fundamenta la ley (Legalidad, Eficiencia, Beneficio, Transparencia y Complementariedad y concurrencia)
- IV. Aplicar las normas del Estatuto Tributario Nacional para la administración del impuesto territorial de estampillas en los entes territoriales.
- V. Establecer el control público ciudadano para el cumplimiento del mandato de transparencia y acceso a la información pública establecido en la Ley 1712 de 2014.
- VI. Poner a cargo de las Contralorías departamentales, Distritales y Municipales y en la Contraloría General el control fiscal y disponer que éstas presenten un informe sobre los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampilla a la Asamblea departamental y a los Concejos Municipales o Departamentales, según corresponda y a la Contraloría General de la República.
- VII. Definir la vigencia y derogatorias.

El Proyecto de Ley está dirigido a contar con un mecanismo que permita, en primer término, conocer la destinación efectiva de los recursos recaudados por concepto de estampillas 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, la conveniencia o perdurabilidad en el tiempo de dicho tributo.

En segundo término, también, busca propiciar que todos aquellos recursos que sean percibidos por conceptos del tributo territorial de estampilla sean debidamente fiscalizados y se pueda detallar lo relacionado al total de recaudo, su destinación y su pertinencia.

Para lo anterior, se propone 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.

También establece la obligación, por parte de las Contralorías territoriales de ejercer el control al recaudo, su posterior destinación y sugerir o recomendar ante los órganos de representación popular respectivos (asambleas y concejos) la posibilidad de mejorar o de incluso la eliminación del tributo.

Impacto Fiscal

En la Exposición de Motivos no se hace alusión al impacto fiscal de la iniciativa, por lo que es pertinente aclarar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que "(...) *el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*" En este sentido, este artículo 7° no es aplicable, en relación con este proyecto de ley.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

De acuerdo con lo expuesto en el acápite del análisis jurídico se proponen las siguientes modificaciones al artículo 2° del proyecto, - se subrayan-:

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 y/o adicionen con las entidades que conforman el presupuesto anual o general 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.

En los siguientes artículos el cambio propuesto se subraya- sin perjuicio sobre la eliminación propuesta del artículo 4° y los comentarios realizados al artículo 6°:

Artículo 4. Administración del tributo. 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 territorial de estampillas.

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 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 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. 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 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 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.

Parágrafo Tercero. 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.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Sí ____ No ____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector.

Sí _____ No _____

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa (Proyecto de Ley 016 de 2020 Cámara):

Se pone a consideración del Congreso de la República, las observaciones realizadas a los artículos 2°, 3° y 6° y la eliminación del artículo 4°

NO__

SI X condicionado a la incorporación de los ajustes propuestos.

TOTAL _____ PARCIAL: X


Cordialmente,



JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS
SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA
jmramirez@shd.gov.co

Aprobado por:	José Alejandro Herrera Lozano Martha Cecilia García Buitrago Leonardo Pazos Galindo Cesar Figueroa Socarrás	<p>JOSE ALEJANDRO HERRERA <small>Firmado digitalmente por JOSE ALEJANDRO HERRERA Fecha: 2020.12.15 14:35:11 -0500</small></p> <p>MARTHA CECILIA GARCIA BUITRAGO <small>Firmado digitalmente por MARTHA CECILIA GARCIA BUITRAGO Fecha: 2020.12.15 14:35:11 -0500</small></p> <p>Firmado digitalmente por Leonardo Arturo Pazos Galindo</p> <p>César Alfonso Figueroa Socarrás <small>Firmado digitalmente por Cesar Alfonso Figueroa Socarrás Fecha: 2020.12.15 14:35:11 -0500</small></p>
Revisado por:	Luz Helena Rodríguez González Manuel Ávila Olarte Elena Lucía Ortiz Henao Nubia J. Mahecha Hernández	<p>Luz Helena Rodriguez Gonzalez <small>Firmado digitalmente por Luz Helena Rodriguez Gonzalez Fecha: 2020.12.15 14:35:11 -0500</small></p> <p>Manuel Ávila Olarte <small>Firmado digitalmente por Manuel Ávila Olarte Fecha: 2020.12.15 14:35:11 -0500</small></p> <p>Elena Lucía Ortiz Henao <small>Firmado digitalmente por Elena Lucía Ortiz Henao Fecha: 2020.12.15 14:35:11 -0500</small></p>
Proyectado por:	Ana María Oliveros Rozo Alfonso Antonio Suárez Ruiz Diego Bermúdez Cárdenas	<p>Alfonso Antonio Suárez Ruiz <small>Firmado digitalmente por Alfonso Antonio Suárez Ruiz Fecha: 2020.12.15 14:35:11 -0500</small></p>

2310460
Bogotá, D.C.,

 SECRETARÍA JURÍDICA - ALCALDÍA
MAYOR DE BOGOTÁ
Red. No.: 2-2020-20925
Fecha: 10/12/2020 08:07:06
Destino: SECRETARÍA DISTRITAL DE
GOBIERNO
Copia: 8
Anexos: 3 FOLIOS

Doctor
JAIME ANDRÉS FLÓREZ MURCIA
Director de Relaciones Políticas
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 11 N° 8 - 17
Ciudad

Asunto: Su oficio 20201701687101. Solicitud de comentarios al proyecto de Ley 016 de 2020, *"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"*, para trámite de primer debate. **Radicados No:** 1-2020-16846

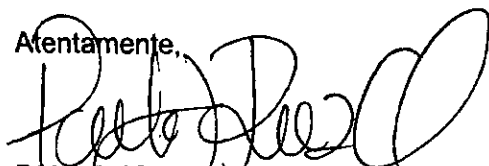
Respetado doctor Flórez:

Esta dirección recibió el oficio del asunto, en el que solicita pronunciamiento sobre el proyecto de Ley 016 de 2020 *"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."*, sin que se haya designado como coordinador del proyecto a este organismo.

Al respecto, se adjunta el pronunciamiento respectivo en el formato establecido para tal fin.

Muchas gracias por la atención.

Atentamente,



PAULA JOHANNA RUIZ QUINTANA
Directora distrital de doctrina y asuntos normativos

Secretaría de Gobierno Distrital
R No. 2020-421-264869-2
2020-12-11 07:13 - Folios: 1 Anexos: 3
Destino: DIRECCION DE RELACIONES P
Rem/D: SECRETARIA JURIDICA DISTR


c.c. Dr. Juan Mauricio Ramírez Cortes - Secretario Distrital de Hacienda - Carrera 30 No. 25-90 – Anexos: copia del pronunciamiento en (3) folios.

Anexos: (3) folios.

Proyectó: Jorge Bermúdez Castañeda
Revisó: Paula Johanna Ruiz Quintana

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY**SECTOR QUE CONCEPTÚA:** GESTIÓN JURÍDICA**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** 016 **AÑO:** 2020**ESTADO DEL PROYECTO:** Primer Debate**TÍTULO DEL PROYECTO**

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.”.

AUTOR (ES)

Representantes a la Cámara 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.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley 016 de 2020 es una iniciativa encaminada a crear mecanismos para la vigilancia, seguimiento y hacer una evaluación de tipo económico de los recursos que se recauden por concepto del impuesto territorial de estampillas.

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.

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA

Si bien se observa que, ni en el texto allegado para comentarios ni en la exposición de motivos se hace referencia alguna al fundamento legal para presentar la iniciativa, cabe señalar que el Congreso de la República es competente para hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes, de conformidad con los artículos 114 y 150 de la Constitución Política. Es así como el artículo 114 de la Constitución Política establece que: *“Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.”.*

Por su parte, el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política establece:

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

(...)

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

En ese orden de ideas, una vez realizada la revisión del texto del proyecto de ley 016 de 2020, se colige que se enmarca dentro de las funciones que el Congreso ejercita mediante la expedición de leyes, previstas por el artículo 150 de la Constitución Política; y específicamente se enmarcaría dentro de lo previsto en el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política.

No obstante, lo anterior, se sugiere realizar ajustes al articulado con el fin de no invadir las competencias propias de las autoridades territoriales en materia de administración de rentas propias y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, tal como lo establece el artículo 287 constitucional

ES COMPETENTE

Sí NO CONDICIONADO.

ANÁLISIS JURÍDICO

El proyecto de ley tiene como objeto crear mecanismos para la vigilancia, seguimiento y hacer una evaluación de tipo económico de los recursos que se recauden por concepto del impuesto territorial de estampillas.

Se señala en la exposición de motivos que *"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.

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.

Para implementar los mecanismos de vigilancia, seguimiento y evaluación económica de los recursos recaudados, el proyecto de ley 016 de 2020 propone ocho (8) artículos en

donde se encuentra su objeto (art 1); Definición del concepto de estampilla (art 2); Principios (art 3). Forma en que las administraciones territoriales deben administrar esta clase de impuestos (art 4). Hace además referencia al control que ejerce el ciudadano y la obligación de publicar por parte de las autoridades un informe para dichos efectos; (art 5). Propone también el proyecto los mecanismos de vigilancia y control fiscal a cargo de las contralorías territoriales y general de la República (art 6); Se fija además un término para que las entidades hagan los ajustes respectivos para el cumplimiento de lo dispuesto en el proyecto de Ley (art 7); por último, propone la vigencia de la ley (art 8).

De la lectura de todo el articulado no se desprende inconstitucionalidad alguna, y se encuentra que está en consonancia con las medidas requeridas para adelantar el control y la vigilancia de los recursos recaudados, así como el principio de legalidad; tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional en diversos fallos, como el que se trae en cita a continuación:

"Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario es el de la legalidad, que se concreta, en primer lugar, en el origen representativo del tributo, en desarrollo del principio según el cual "no puede haber tributo sin representación" ("nullum tributum sine lege"), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991.

En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso –órgano representativo por excelencia–, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al gobierno en sus diversos niveles.

El referido principio se sintetiza entonces en que la fuente de la obligación tributaria no puede ser sino la ley. Así las cosas, aún en el marco de un estado de emergencia económica el Congreso no se desprende de su soberanía impositiva ni la delega en el Ejecutivo para que éste decreta o modifique tributos. Simplemente ocurre que la propia Carta Política autoriza al presidente para que, transitoriamente, establezca o modifique tributos con una vigencia limitada, a través de una normatividad que puede ser adoptada como definitiva por parte del legislador. Al respecto, es de notarse que, bajo la vigencia de la Constitución anterior, la jurisprudencia y la doctrina consideraban válido el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para decretar impuestos, lo cual fue claramente erradicado por el Constituyente de 1991.

En segundo lugar, el principio de legalidad comprende el carácter predeterminado del tributo, en armonía con la certeza que está llamado a irradiar, lineamiento según el cual corresponde a los órganos de representación popular fijar directamente, a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos, los elementos constitutivos del tributo, a saber: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Así pues, con la predeterminación del tributo no sólo se busca hacer efectivo el principio de representación popular en materia impositiva, sino garantizar la seguridad jurídica

propia del sistema tributario, por cuanto los contribuyentes tienen derecho a conocer de antemano todos los elementos de la obligación tributaria a que estarán sujetos.” (Sentencia C-538/02 de la Corte Constitucional Referencia: Expedientes D-3872, D-3875, D-3889, D-3890, D-3891, D-3892, D-3893, D-3894, D-3895 y D-3896. Demanda de inconstitucionalidad contra las leyes 662, 663, 645, 648, 654, 655, 656, 664, 669 y 699, todas del año 2001. “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico (ITSA) y se dictan otras disposiciones. Magistrado Ponente: JAIME ARAUJO RENTERIA).

Ahora bien, en la etapa del procedimiento legislativo que se encuentra este proyecto de ley son relevantes las consideraciones que puedan elaborarse sobre el cumplimiento del principio de unidad de materia y del mantenimiento de este principio en las etapas posteriores del procedimiento.

No obstante, es pertinente señalar que la regulación relacionada con los tributos territoriales corresponde a una competencia compartida entre el legislador y las entidades territoriales en virtud de la autonomía de gozan, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 287 constitucional.

En el caso particular de las estampillas territoriales, sin importar que tengan una destinación específica desde la ley que autoriza su creación, corresponden a rentas de carácter endógeno y, por lo tanto, el grado de injerencia del legislador es restringido. Así lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-873 de 2002 al indicar que *“cuando se trata de recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención por parte del legislador aparece muy restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales correría el riesgo de perder su esencia”.*

De esta manera, se sugiere que el proyecto de ley se circunscriba a señalar reglas generales, sin limitar la autonomía financiera de los entes territoriales reconocida en el artículo 287 constitucional, a quienes les corresponde fijar los elementos correspondientes para su implementación y gestión. Particularmente en lo relacionado con el párrafo del artículo 4 del proyecto de Ley que se enmarca dentro de las facultades de las entidades territoriales para establecer cuando así lo dispongan, de la utilización de las estampillas creadas por la Ley como mecanismo de financiamiento respetándose en todo caso la autonomía de dichas entidades territoriales en la ejecución del gasto.

Adicionalmente se sugiere ajustar la definición de estampillas como impuesto indirecto pues *“no gravan directamente los ingresos ni la capacidad contributiva del sujeto obligado a realizar la contribución, sino que se determina un hecho económico objeto de grabación, al cual se le impone un gravamen con el fin de que el sujeto obligado, [sic] retorne al Estado unas sumas de dinero en virtud del principio de contribución que tienen todos los*

ciudadanos por el hecho de ser parte en el conglomerado social para que se reinvierta en inversión social y que de forma directa o indirecta, el sector aportante se beneficie¹

ANÁLISIS FINANCIERO

Corresponde hacerlo a la Secretaría distrital de hacienda.

ANÁLISIS TÉCNICO

Corresponde hacerlo al sector coordinador.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Teniendo en cuenta los comentarios formulados en los acápite de fundamento legal para presentar la iniciativa y análisis jurídico, no proceden comentarios al respecto.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

SI _____ NO _____ con base en lo expuesto en el acápite de análisis financiero.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cual

SI _____ NO _____

IMPACTO DEL PROYECTO

APOYA la iniciativa legislativa:

SI _____ TOTAL _____

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

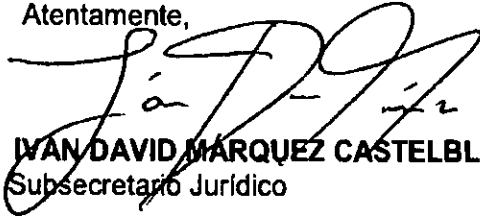
SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAD SI _____ NO X

No corresponde a la Secretaría Jurídica Distrital, por no estar dentro de sus funciones, expresar opiniones de apoyo total o parcial a los proyectos de ley, máxime teniendo en cuenta que corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno, coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular, al tenor de lo previsto en el literal f) del artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016, modificatorio del artículo 52 del Acuerdo Distrital 257 de 2006. Así mismo, no se adjuntan

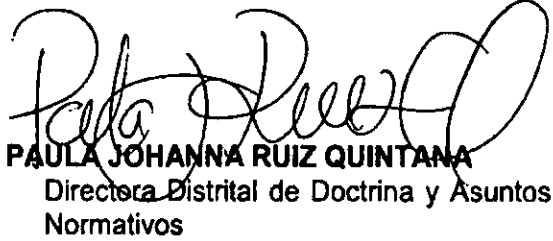
¹ Corte Constitucional. Sentencia C-221/19. M.P. Carlos Bernal Pulido

proposiciones, por ser estas de competencia en su autoría y presentación de los congresistas, y no de las autoridades distritales.

Atentamente,



IVÁN DAVID MÁRQUEZ CASTELBLANCO
Subsecretario Jurídico



PAULA JOHANNA RUIZ QUINTANA
Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Proyectó: Jorge Bermúdez Castañeda
Revisó: Paula Johanna Ruiz Quintana
Aprobó: Iván David Márquez Castelblanco