

Bogotá, 14 de diciembre 2020.

Honorable Representante

NESTOR LEONARDO RICO RICO.

Presidente

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

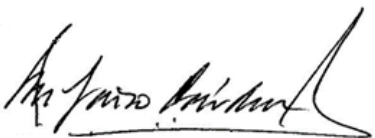
Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia para primer Debate al Proyecto de Ley No. 231 de 2020 Cámara
acumulado al Proyecto de ley No. 059 de 2020 Cámara**

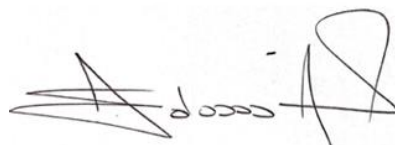
Respetado Presidente,

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150,153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable cámara de Representantes, la cual nos designó como Coordinadores y Ponentes, nos permitimos presentar a consideración de los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el presente informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 231 de 2020 Cámara “por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del meta”, cuyo acumulado al Proyecto de ley No. 059 de 2020 Cámara “por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del meta”**

Con toda atención.



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
Honorable Representante a la Cámara
Coordinador Ponente.



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara.
Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO LEY No. 231 DE 2020 CÁMARA “*por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del meta*” ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 059 DE 2020 CÁMARA “*Por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Meta.*”

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Tercera, nos permitimos presentar para su consideración en primer debate en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, el correspondiente **Informe de Ponencia** al proyecto de ley de referencia, previas las siguientes consideraciones.

1. CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS PROYECTOS

Proyecto de Ley N° 059 de 2020 Cámara “***Por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del meta***”, consta de 9 artículos, cuyo objeto es autorizar a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000.), con el propósito de destinar los valores recaudados principalmente a la atención y dotación de elementos necesarios para la adecuada atención de pacientes con COVID-19, como ventiladores y camas UCI o cualquier otro tipo de instrumento o recurso médico necesario; pago de salarios, honorarios u obligaciones con los trabajadores y profesionales del sector público; mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física; adquisición, mantenimiento o reparación de los equipos, entre otros

Por su parte el Proyecto de Ley N° 231 de 2020 Cámara “***por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del meta***”, consta de 7 artículos, busca autorizar a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, hasta por la suma de un billón de pesos (\$1.000.000.000.000.), con el propósito de destinar los valores recaudados en un cuarenta por ciento (40%) para los hospitales públicos clasificados como de primer nivel de atención y el porcentaje restantes para los demás hospitales Públicos, para ser invertidos principalmente en promoción y prevención de enfermedades; capacitación y mejoramiento los trabajadores del sector salud; compra, mantenimiento, reparación de equipos; mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física; adquisición de suministros y nueva tecnología, entre otros.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Los proyectos de ley que nos ocupan corresponden a iniciativas presentadas por la Honorable Senadora de la República **Maritza Martínez Aristizábal (Proyecto de Ley 059)** y el Honorable Representante a la Cámara **Jaime Rodríguez Contreras (Proyecto de Ley 231)**, las cuales fueron radicadas en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 y 21 de julio de 2020 y publicada en la Gacetas del Congreso números 647 y 693 de 2020, respectivamente.

Inicialmente la Mesa Directiva Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, asigno como Coordinadores y Ponentes para primer debate al Proyecto de Ley 059 de 2020- Cámara, a los Honorables Representantes **John Jairo Cárdenas Morán, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Armando Antonio Zabaraín D' Arce y Edwin Alberto Valdés Rodríguez.**

Mediante comunicación, dirigida a la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, se solicitó prórroga para rendir ponencia para primer debate, con el ánimo de que se allegaran los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Superintendencia de Salud.

Cumplido el periodo de la prórroga no se había recibido concepto de la Superintendencia de Salud, por lo tanto, el 17 de octubre 2020 se informó la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la necesidad del concepto en mención para la presentación de la Ponencia de Primer Debate.

Finalmente, el 20 de noviembre la Mesa Directiva Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, procedió a la acumulación de los proyectos números **231 de 2020 y 059 de 2020, asignado como Coordinadores y Ponentes a los HH.RR. Jhon Jairo Cárdenas Morán, Carlos Mario Farelo Daza, Gustavo Hernán Puentes Díaz Armando Antonio Zabaraín D' Arce, Edwin Alberto Valdés Rodríguez y Óscar Darío Pérez Pineda.**

3. ASPECTOS LEGALES

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado “Las estampillas han sido definidas como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al

beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social”.¹

La Constitución Política le otorga al Legislador una amplia potestad para regular en materia tributaria y de establecer tributos. Al respecto el artículo 150 Constitución Política – C.P. señala que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejerce entre otras funciones la de *“establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”* (num. 12). Por su parte, el artículo 338 de la C.P. establece que *“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”*. De esta manera, los artículos 150-12 y 338 de la C.P. confieren al órgano legislativo la potestad para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, fijar los elementos configurativos de la obligación fiscal, establecer beneficios tributarios, y desde luego, establecer los mecanismos para su recaudo.²

En el ejercicio de la libertad de configuración legislativa el Congreso de la Republica, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distrital, deberán expedir leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen tributos, de conformidad con los principios del Sistema Tributario, definidos en los *artículos 338 y 363 de la C.P., a saber, el principio de legalidad, certeza e irretroactividad, equidad, progresividad y eficiencia*³. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido en diversos pronunciamientos sobre los citados principios, fijando los criterios básicos que determinan su alcance y contenido. *Con respecto al principio de eficiencia, ha considerado el Tribunal Constitucional “que su objetivo es lograr que el tributo se recaude con el menor costo posible para el Estado y para el contribuyente. El citado principio resulta ser “un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social*

¹ Sentencia C -768 de 2010. MP Juan Carlos Henao Pérez. Corte Constitucional.

² Sentencia C-913 de 2011. MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional

³ Sentencia C-913 de 2011. MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional.

*para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)”.*⁴

Sin embargo una mirada al procedimiento de recaudo de las estampillas deja en evidencia que las consideraciones hechas por el COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA en su informe de 2015, sobre elevados sobrecostos para las empresas que las estampillas representan y la falta de efectos netos importantes sobre el recaudo, no se han superado por lo cual resulta viable admitir que este tipo de iniciativas no se ajustan a los postulados jurisprudenciales y constitucionales del principio de eficiencia tributaria, pues “Se trata de dinero que recibe el fisco local por un lado pero que puede estar perdiendo por otro, mediante costos adicionales de los contratos públicos. Un ejemplo de ello es “el caso de los contratos de obra, donde el contratista traslada el sobrecosto generado por las diferentes estampillas al costo de las obras, [...]donde los sobrecostos pueden llegar a representar hasta el 18% del valor de un contrato de obra pública en algunos departamentos; sobrecosto que necesariamente no conlleva a el recaudo de 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”⁵

4. ASPECTOS CONCEPTUALES.

En la actualidad existen en nuestro ordenamiento jurídico más de setenta (70) leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico, (Pro Desarrollo departamental, Pro Electrificación Rural, Pro Desarrollo Fronterizo, Pro Hospitales Universitarios , Pro Bienestar Adulto Mayor y Pro Cultura), y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales (Pro Universidades, Pro Salud, Pro Palacio, Pro Fomento Turístico. etc)”⁶

La proliferación de estampillas es un fenómeno que ha venido ocurriendo desde hace ya varios años y sobre el cual, los Magistrados Ponentes *EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT* y *RODRIGO ESCOBAR GIL* que salvaron su voto en la sentencia C-227 de 2002, llamaron la atención en “el sentido que la utilización de leyes por medio de las cuales se faculta a las entidades territoriales para que ordenen la emisión de estampillas, podría vulnerar también los principios de equidad, eficiencia y progresividad que inspiran el sistema tributario, además de correr el riesgo de significar una doble tributación si ello no corresponde a una política fiscal clara, coherente y sistemática.”

⁴ Ibidem.

⁵ Comisión De Expertos Para La Equidad Y La Competitividad Tributaria. Informe Final Presentado Al Ministro De Hacienda Y Crédito Público Diciembre De 2015

⁶ Concepto No. 4888. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este fenómeno no es ajeno al departamento del Meta que según informe presentado por la Comisión Accidental de la Comisión Tercera Constitucional Permanente que realiza seguimiento para evaluar los informes recibidos sobre la ejecución presupuestal de los recursos percibidos producto de las estampillas; en su jurisdicción se encuentran vigentes la **Estampilla de Fomento Turístico (Ordenanza No 466 de 2001)**, **Estampilla de Bienestar del Adulto Mayor (Ordenanza 895 de 2015)**, **Estampilla de la Universidad de los Llanos (Ordenanza 662 de 2008)** y la **Estampilla Pro - Electrificación Rural (Ordenanza 952 de 2017)**, que tienen en común como hecho generador principal gravar los contratos estatales así como las ordenes de prestación de servicios, sin contar, el número de estampillas mencionadas que han sido acogidas a nivel municipal, cuyos principales dificultades son la falta de armonía con el sistema tributario, la dificultades para determinar si éstas realmente cumplen de manera oportuna y razonable las finalidades para las que son creadas y si ayudan al mejoramiento del sistema tributario⁷.

Con la expedición de este tipo de leyes el Congreso ha incentivado la creación de normas tributarias coyunturales, haciendo más complejo y casuístico nuestro sistema legislativo tributario, sin consultar con el plan económico de la Nación, que puede llevar a menoscabar el desarrollo económico de la misma; olvidando que la ley tributaria nacional y territorial vigente permite la obtención de recursos de manera más eficiente y sin que se atente contra la estabilidad del sistema y contra el principio de eficiencia tributaria.⁸

5. INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El Ministerio de Salud en términos generales mediante concepto sobre la presente iniciativa⁹ advierte i) sobre la existencia de mecanismos de financiación como el **PROGRAMA DE REORGANIZACION, REDISEÑO Y MODERNIZACION DE LA RED DE PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD**, el cual se comporta mayoritariamente de fuentes de financiamiento nacional y de recursos de crédito de carácter condonable, en desarrollo de lo previsto en el artículo 54 de la ley 715 de 2001, el cual busca adecuar el funcionamiento de los prestadores públicos y superar la crisis por la que atraviesan, mediante la celebración de convenios de desempeño con el Ministerio; y del **PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO** con el fin de adecuar las entidades a un esquema básico de viabilidad, con fuente de recursos provenientes del Fondo de Salvamento y Garantías del Sector Salud – FONSAET, que si bien no uar que busca adecuar el funcionamiento de los prestadores públicos y superar crisis, de conformidad con la Ley 1438 de 2001.

ii) Que sería un contrasentido que en marco de la autorización genérica contenida en el artículo 3° de los Proyectos de Ley, que brindan a la Asamblea Departamental una posibilidad amplia para que determine los demás usos referentes al uso obligatorio de esta; se pretendan

⁷ Sentencia C538 de 2002. Mg. Ponente Jaime Araujo Rentería. Intervención Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

⁸ Ibidem.

⁹ Concepto sobre PL 059/20 Cámara. Radicado 202011401269931 del 19 de septiembre de 2020.

financiar actividades de salud en el departamento al emplear recursos del mismo sector, pues más de las dos terceras partes de los actos y documentos gravados son del sector salud; hace además una breve reflexión sobre la extracción de recursos del sector salud, al precisar que si bien la estampilla se impone respecto de actos y documentos que requieran ciertas instituciones del sector salud para el mismo sector, la prohibición de respetar el destino de los recursos implica, igualmente, el no gravamen pues no se explica que ese mismo sector financie actividades similares. **Se trata de un acto antieconómico que además está en contra del principio de eficiencia del sistema tributario (art. 363 C. Pol) y en contra del destino de los recursos para el sector (art. 49 ibid.)**

iii) Por último insisten en que se han propuesto regulaciones orgánicas de la estampilla como el Proyecto de Ley 130 de 2009 cámara y el proyecto de ley 254 de 2013 cámara **“por medio del cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampilla y se dictan otras disposiciones”** con base en las cuales se regularía el trabajo legislativo y respecto de lo que se considera que introduciría elementos de racionalización a la regulación de estas figuras tributarias siempre que además de lo anterior contemplara:

- a) El carácter de norma orgánica de la disposición.
- b) La naturaleza tasa y en principio no de impuesto de la estampilla según se tiene entendido, de conformidad a lo dictaminado por la corte constitucional, como prestación de un servicio y no como la comprobación del pago del impuesto.
- c) La racionalización mediante principios específicos como criterios de equidad regional lo cual resultaría todas las luces conveniente, siempre y cuando se conciba como una ley orgánica y no una ley marco, ya que uno de los atributos de las leyes orgánicas como de presupuesto y el plan, consiste en establecer principios básicos que dotarían de mayor racionalidad el ejercicio del legislador en estos casos.

Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró necesario poner de presente su posición frente a la emisión de estampillas territoriales y su efecto negativo en el ordenamiento jurídico colombiano, en los siguientes términos:

“Actualmente en nuestro ordenamiento jurídico existen más de 70 leyes que autorizan emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico como es el caso de Pro Desarrollo Departamental y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales, tal como Pro Universidades. Por lo anterior **se ha creado un escenario de multiplicidad de gravámenes en el que se han generado altas cargas impositivas e incrementos en los costos de hechos los generadores**. Por citar un ejemplo, se ha presentado un aumento en los costos de los contratos que se suscriben, toda vez que este acto es el hecho que más se utiliza para grabar con las estampillas y ante la multiplicidad de estas, un solo contrato en un municipio puede verse gravado con tres o más estampillas y un departamento con seis o más, lo que aumenta el valor del acto por el desplazamiento de la carga tributaria encabeza el contratante, es decir, el ente territorial.

Igualmente, **dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen que la facultad para determinar los hechos generadores recaen en las corporaciones públicas, se han evidenciado excesos en esta competencia**, hasta el punto de gravar actos entre particulares (*facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, entre otros*) contradiciendo la esencia de este tributo, pues lo que se debe buscar es gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado.

A su vez, **los citados excesos han ocasionado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare la nulidad de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, produciendo inmediatamente un impacto fiscal** ante la imposibilidad de su recaudo, lo cual con lleva a un déficit en el sector al cual se está destinando el tributo. Adicionalmente, puede generar el riesgo de tener que efectuar la devolución de los recursos recaudados, creándose de esta manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial.

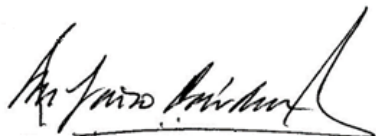
Por todo lo anterior **este Ministerio sugiere que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas para evitar su multiplicidad**. En este orden los criterios de escogencia y determinación de los elementos estructurales deberían dirigirse a legislador para asegurar (i) la estricta aplicación del artículo 338 de la Constitución Política en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno de los elementos del tributo de una manera inequívoca y (ii) procurar la unificación de las destinaciones de las estampillas a determinados sectores, así como una distribución precisa del ingreso, de manera que se autorice la expedición de una sola estampilla.”¹⁰

Como se observa el Ministerio de Salud como el de Hacienda y Crédito Público coinciden en la necesidad de regular la emisión de la estampilla, posición que comparten los suscritos HH. RR., pues si bien en la actualidad se tramita el Proyecto de Ley No 016 “*por medio de la cual se establecen mecanismos para la vigilancia, seguimiento y evaluación económica de los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampilla y se dictan otras disposiciones*”, el mismo no hace referencia al trámite ex ante que deberá tener en cuenta un proyecto de ley de estampilla, como por ejemplo el número máximo de estampillas que puede gravar un mismo hecho generador (PL 254 de 2013), por el contrario define el control posterior sobre eficiencia en el recaudo y ejecución de los recursos; regulación que se considera precisa para evitar la existencia de múltiples tributos de este tipo que pueden llegar a gravar hasta con tres estampillas los actos jurídicos, como ocurre en el departamento del Meta, en el que se encuentran vigentes cuatro ordenanzas de estampillas (relacionadas anteriormente), que al

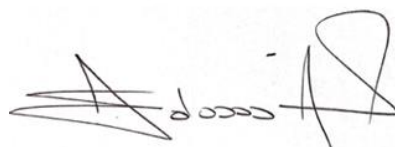
¹⁰ Comentarios al PL 059/2020 Cámara. Radicado de entrada No. Expediente 44695/2020/OFI

final afectan la eficiencia del sistema tributario y a su vez aumentan los costos asociados a la actividad contractual de la entidad territorial

Con toda atención,



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
Honorable Representante a la Cámara
Coordinador Ponente.

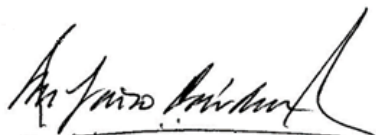


EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara.
Ponente

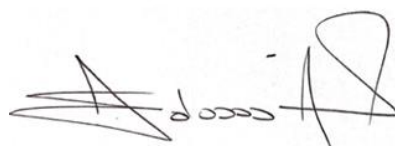
PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, nos permitimos rendir informe de **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicitar a los Honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de **PROYECTO LEY No. 231 DE 2020 CÁMARA “por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del meta” ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 059 DE 2020 CÁMARA “Por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Meta.”**

Cordialmente,



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
Honorable Representante a la Cámara
Coordinador Ponente.



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara.
Ponente.