



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

Bogotá D.C.

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-62
Ciudad



Radicado: 2-2022-018336

Bogotá D.C., 3 de mayo de 2022 16:10

Radicado entrada
No. Expediente 15681/2022/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 128 de 2021 Cámara: “Por medio del cual se crea la estampilla “Pro-Educación Superior Vaupés”, el “Fondo para la Educación Superior “Hijos del Vaupés” y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto crear *“la Estampilla denominada “Pro-Educación Superior Vaupés” y el “Fondo para la educación superior -Hijos de Vaupés-” para promover el acceso y la permanencia de personas a Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas, a nivel de pregrado y posgrado, en beneficio de los habitantes del Vaupés”.*

Para el efecto, el proyecto de ley autoriza a la Asamblea Departamental y los Concejos municipales del departamento de Vaupés para ordenar su emisión y determinar sus características, tarifa, excepciones, forma de uso y pago obligatorio.

El párrafo del artículo 2 señala que las ordenanzas y acuerdos que expida la Asamblea y los Concejos municipales del Vaupés en desarrollo de lo dispuesto en la iniciativa, serán remitidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo de su competencia. Respecto de esto, este Ministerio solicita su eliminación, dado que tales actos son expedidos por las autoridades territoriales, en ejercicio de competencias constitucionales y legales que les otorgan facultades impositivas y su autonomía territorial, y este Ministerio no puede ejercer, respecto de esos actos, ningún

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

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

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

control o acción que justifique su envío conforme a las funciones asignadas en virtud del Decreto 4712 de 2008 y sus modificaciones y/o adiciones, siendo así inoficioso establecer ese deber, además de implicar una carga adicional e innecesaria para las entidades territoriales.

En cuanto al hecho generador de la estampilla, el artículo 3 de la propuesta consigna:

“Artículo 3. Hecho generador. Establézcase el gravamen de la estampilla a los contratos estatales de obra, consultoría, y suministro, incluyendo sus adiciones, celebrados por las entidades del orden departamental, municipal, y entidades descentralizadas.

El hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. Se excluye del pago de esta estampilla los contratos de prestación de servicios y los contratos efectuados con recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas”.

Al respecto, no es claro si los únicos actos gravados con la estampilla serán los contratos estatales de obra, consultoría y suministro, teniendo en cuenta que el parágrafo del citado artículo excluye los contratos de prestación de servicios y los contratos celebrados con recursos de la Asignación del Sistema General de Participaciones, por lo que podría llegar a interpretarse que la estampilla podría aplicarse a otros contratos diferentes a los señalados en el artículo. Por lo anterior, se sugiere que se precise que la estampilla tiene como único hecho generador la suscripción de los contratos señalados en el artículo, sin hacer referencia a ninguna excepción, para evitar confusiones.

En cuanto a la base gravable y la tarifa, el artículo 4 señala que *“La base gravable sobre la que el sujeto pasivo pagará, será el valor bruto de los contratos estatales que se suscriban, determinados en el hecho generador. La tarifa de la estampilla “Pro-Educación Superior Vaupés” no podrá exceder el tres por ciento (3%) del valor del contrato”.* Al respecto, se considera que la base gravable debería depurarse de manera que corresponda al valor del contrato sin incluir el IVA, pues éste no ingresa al patrimonio de los contratistas, pero sí incrementa fuertemente la base. En cuanto a la tarifa, se sugiere que se fije desde la Ley una tarifa única para las estampillas y, en cualquier caso, se considera que el 3% puede resultar alto si se tiene en cuenta que los contratos señalados en el hecho generador están sujetos a la contribución del 5% sobre contratos de obra pública, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006¹, por lo que existiría una carga fiscal alta sobre esos contratos y lo podría encarecer para el departamento.

De otra parte, esta Cartera Ministerial reitera su posición frente a la emisión de estampillas territoriales, según la cual es necesario que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas, pues dicha producción ha generado inconvenientes en torno a este impuesto, dada la multiplicidad de estampillas que gravan un mismo acto, lo que puede significar un encarecimiento de la actividad contractual de las entidades territoriales.

En este sentido, se considera necesarios establecer desde la misma Ley todos y cada uno de los elementos de las estampillas de manera inequívoca. Igualmente, se debe procurar la unificación por destinación a determinados sectores de este tipo de impuestos, así como una distribución precisa del ingreso, de manera que se autorice la

¹ por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes [548 de 1999](#) y [782 de 2002](#) y se modifican algunas de sus disposiciones.

expedición de una única estampilla para cada uno de los sectores a los que tradicionalmente se han dirigido y se evite la dispersión y la creación puntual para determinadas entidades.

Sobre este punto, se debe tener en cuenta que el artículo 32 de la Ley 2155 de 2021² establece que el “*El Gobierno nacional deberá radicar ante el Congreso de la República en un plazo máximo de dos años, contados a partir del 1° de enero de 2022, un proyecto de ley que regule y ponga topes a la exigencia de estampillas para la realización de un mismo trámite*”. Norma que refleja la intención y posición de este Ministerio sobre la multiplicidad de estampillas territoriales.

En cuanto al Fondo para la educación superior – Hijos de Vaupés, este será una cuenta especial sin personería jurídica y tendrá como destinación específica financiar los gastos para cumplir el objeto de la iniciativa, esto es promover el acceso y la permanencia de personas a Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas a nivel de pregrado y posgrado en beneficio de los habitantes del Vaupés, para lo cual sus recursos se distribuirán de la siguiente manera:

- Por lo menos el 50% para subsidiar el pago de una parte o el total de la matrícula de las personas que hayan sido admitidas en IES públicas o privadas para cursar programas de pregrado o posgrado registrados en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). En este caso, el administrador del fondo dará prioridad a los estudiantes admitidos en programas de pregrados de IES con sede en el departamento de Vaupés.
- Por lo menos el veinte por ciento (20%) para otorgar el subsidio estudiantil de apoyo al sostenimiento para el hospedaje y alimentación a estudiantes que cursen programas académicos registrados en el SNIES y que sean pertenecientes a alguna comunidad indígena del Vaupés.
- Hasta el treinta por ciento (30%) con destino a la construcción de infraestructura educativa destinada a la Educación Superior pública y, a la dotación de equipos informáticos y libros en bibliotecas públicas del departamento de Vaupés.

Respecto de la creación del Fondo, este Ministerio sugiere que se establezca de forma clara y precisa su naturaleza jurídica, la figura bajo la cual se efectuará la administración y la entidad específica a la cual estará adscrita, siendo vital establecer de qué forma se ejecutarán los recursos en caso de que sean de competencia territorial o nacional. Frente a este punto, es recomendable que este tipo de figuras cuenten con un órgano decisorio y de seguimiento previamente determinado, el cual debe contener, entre otros, funciones designadas, definición de su composición, y periodicidad de sus reuniones.

El Fondo tendrá como ordenador de gasto al ente territorial y estará conformado imperativamente por los recursos provenientes de la estampilla “Pro-educación Superior Vaupés” y facultativamente por sus rendimientos financieros, los reintegros económicos hechos por sus beneficiarios, recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales y el Sistema General de Regalías, y los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen personas jurídicas y/o naturales de origen nacional o extranjero.

² Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Respecto de los recursos recaudados por concepto de la estampilla “Pro-educación Superior Vaupés”, debe tenerse en cuenta que, conforme el artículo 47 de la Ley 863 de 2003³, *“Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento”*, por lo que se debe prever en la iniciativa, que los recursos de la estampilla que ingresen al Fondo deben cumplir con la retención prevista en la norma citada.

En relación con los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), si bien la iniciativa señala que estos “podrán” formar parte del Fondo, se debe poner de presente que cualquier asignación de recursos por este concepto representa un impacto fiscal para la Nación y, por lo tanto, tendría que estar sujeto a disponibilidad presupuestal de los recursos que puedan ser apropiados para tal fin. En todo caso, se precisa que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)⁴ les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales.

A su vez, es preciso tener en cuenta que la incorporación en la Ley Anual de Presupuesto⁵ de los gastos autorizados en las leyes preexistentes, se hará de acuerdo, no solo con la disponibilidad de recursos, sino también con las prioridades del gobierno de turno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones, de acuerdo con el artículo 39 del EOP, que establece:

*“ARTÍCULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.
(...)”*

De esta manera, se reitera que cualquier gasto eventual que genere el proyecto de ley, en cuanto al PGN, tendrá estricta sujeción a las disposiciones contenidas en el EOP relacionadas con la programación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales son de obligatorio cumplimiento y tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia⁶.

Por otro lado, frente a la posibilidad de utilizar recursos del Sistema General de Regalías (SGR), este Ministerio pone de presente que el Acto Legislativo 05 de 2019⁷ reformó el artículo 361 de la Constitución Política relacionado con dicho Sistema, con el fin de señalar expresamente cual será la destinación de los ingresos del SGR, en el

³ Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

⁴ Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

⁵ Incorporación que se hace desde el anteproyecto de ley que se presenta al Congreso de la República, bajo los parámetros y lineamientos de programación, aprobación, modificación, ejecución establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto.

⁶ Ver, entre otras sentencias, la C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez,

⁷ Por el cual se modificó el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

entendido que se trata de financiar proyectos de inversión que responderán a las asignaciones específicas en que la Carta Política divide los recursos del Sistema.

Igualmente, en atención al Acto Legislativo 04 de 2017⁸, a través del SGR se deberán adelantar los recursos que sean necesarios para la paz, correspondientes al 7% de las regalías para el OCAD Paz, previstos para la vigencia del Acuerdo, recursos que serán invertidos exclusivamente en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o, en su momento, la Hoja de Ruta que los incorpore, durante los años 2020, 2021 y 2022.

En desarrollo del Acto Legislativo 05 de 2019, se promulgó la Ley 2056 de 2020⁹ con carácter orgánico. Esta Ley reglamentó el contenido del reformado artículo 361 constitucional y estableció que se deberá realizar un proceso de planeación para la inversión de los recursos del SGR, para lo cual se identificarán las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional del SGR, atendiendo los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y los de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. Asimismo, estableció las reglas que deben seguir las entidades a efectos de adelantar las etapas iniciales del ciclo de los proyectos de inversión, esto es, i) la formulación y presentación de proyectos; ii) la viabilidad y registro en el Banco de Proyectos de Inversión; y iii) la priorización y aprobación de estos. Asimismo, dicha Ley estipula cuál será la destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible, para la asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación y la asignación para la Paz.

Respecto del proceso de aprobación y ejecución de recursos, la Ley 2056 de 2020 señala que, una vez aprobado el proyecto, la entidad ejecutora o instancia a la que corresponde la aprobación deberá designar a la entidad encargada de ejecutarlo, quien deberá incorporar los recursos del Sistema en un capítulo presupuestal diferente. Además, para la ejecución de dichos recursos, los compromisos presupuestales legalmente adquiridos se cumplen o ejecutan con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Dicho lo anterior, se reitera que los ingresos del SGR y la destinación y administración de los mismos se encuentran sujetos a las estrictas reglas y condicionamientos señalados en la Constitución Política y la regulación en la Ley 2056 de 2020, Ley que es de iniciativa privativa del Gobierno nacional, lo que implica que cualquier modificación deberá proponerse por iniciativa del Ejecutivo o requerirá del aval de éste, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. De manera que en caso de insistirse en el proyecto de ley en mantener por fuente de financiación del Fondo los aportes provenientes del SGR, la propuesta contraría las directrices y lineamientos constitucionales para hacer uso de esos recursos, especialmente establecidos en el artículo 361 de la Carta Política, toda vez que los recursos del SGR se ejecutan a través de proyectos de inversión. En cualquier caso, dicha modificación no cuenta con el aval del Gobierno nacional, representado en materia fiscal en este Ministerio, incurriendo en un vicio de inconstitucionalidad.

Frente a la administración del Fondo, el **artículo 10** establece que *“...Las operaciones presupuestales, financieras y contables de los recursos del “Fondo para la educación superior -Hijos del Vaupés-” estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda de la entidad territorial autorizada por la Ordenanza o Acuerdo. La administración, distribución y*

⁸ Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

⁹ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

asignación de estos recursos estará a cargo de la Secretaría de Educación, acorde con las Ordenanzas y Acuerdos que la reglamenten. (...). Al respecto, la redacción propuesta podría dar a entender que se están creando múltiples Fondos, uno por cada una de las entidades territoriales, por lo que sería necesario precisar si es un solo Fondo o varios y aclarar en cabeza de quién estará la administración del mismo. En cualquier caso, se reitera que los asuntos relacionados con la administración, distribución y asignación de recursos deben estar contenido en la reglamentación que se expida para el Fondo.

En concordancia con lo anterior, se sugiere modificar el **artículo 13** de la iniciativa relacionado con “reglamentación del Fondo”, para señalar que existirá un reglamento único del Fondo y no hacer referencia a que se autoriza a la Asamblea y a los Concejos para reglamentar lo relacionado con el manejo del Fondo.

Adicionalmente, la presente iniciativa estaría desconociendo que es el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez - ICETEX la entidad que cuenta con la infraestructura y capacidad administrativa para administrar los Fondos educativos para educación superior financiados con recursos de las entidades públicas y privadas, así como de las entidades territoriales, los cuales se constituyen mediante contratos o convenios interadministrativos, de manera que el Instituto ya tiene la experiencia en la administración de los recursos de acuerdo con las características particulares de cada Fondo.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y se abstiene de dar aval a los numerales 3 y 4 del artículo 9 del proyecto de ley del asunto, por su impacto fiscal y contrariar a la Constitución Política, de manera que se solicita su eliminación. Finalmente, se expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General
DAF/DGPPN/GR/DGCPTN/OAJ

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla, Secretario de la Cámara de Representantes

UJ 313/2022

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co