

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá. D.C.,



Radicado: 2-2024-016095
Bogotá D.C., 5 de abril de 2024 16:00

Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 104 de 2023 Cámara “*por medio de la cual se crea y se autoriza la emisión de la Estampilla Pro-Hospital Departamental María Inmaculada del departamento del Caquetá y se dictan otras disposiciones*”.

Radicado entrada
No. Expediente 13714/2024/OFI

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal presentada por la Honorable Representante, Angela María Vergara González, de manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley indicado en el asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto facultar a la Asamblea del departamento de Caquetá para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospital Departamental María Inmaculada E.S.E., del departamento de Caquetá, para cumplir con los requisitos de acreditación del citado hospital como de cuarta (4º) categoría hasta lograr un recaudo de ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000).

Para tal fin, la iniciativa regula asuntos relacionados con la emisión de la estampilla, tales como, destinación de los recursos recaudados y sus excedentes, atribución a la Asamblea Departamental para determinar las características, tarifas, hechos económicos, sujetos activos y pasivos, bases gravables y demás asuntos referentes al uso de la estampilla, la información que deberá proporcionarse al Gobierno nacional, las entidades encargadas del control fiscal y la rendición de informes de la ejecución de los recursos obtenidos.

En primer lugar, esta Cartera reitera su posición frente a la emisión de estampillas territoriales, en el sentido que es necesario fijar un marco normativo que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

ROW XOAm ptSs vJ3g ewkr D3YL lw4=

Continuación oficio

Al respecto, debe tenerse en cuenta que 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 y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales. Este alto volumen ha generado un incremento en los costos de los contratos que se suscriben en las entidades territoriales, toda vez que dichos actos son los que mayormente se gravan con estampillas y, ante la multiplicidad de éstas, un solo contrato o acto puede verse gravado con tres o más estampillas, y en un departamento con seis o más estampillas, lo cual aumenta el valor del contrato por el desplazamiento de la carga tributaria en cabeza al contratante.

Igualmente, dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen que la facultad para determinar los hechos generadores del gravamen recaen en las corporaciones públicas, se han evidenciado excesos en esta competencia¹, hasta el punto de gravar actos entre particulares (facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, entre otros), contradiciendo la esencia de este tributo, pues lo que debe buscar es gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado².

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

De manera que este Ministerio considera necesario la expedición de una ley que defina todos y cada uno de los elementos que deben regir los elementos de las estampillas como tributo, de una manera inequívoca, en estricta aplicación del artículo 338 de la Constitución Política³, en procura de la unificación de las destinaciones de las estampillas a determinados sectores. Dicha unificación también debe buscar una distribución precisa del ingreso, autorizando así la expedición de una sola estampilla para cada uno de los sectores que corresponda, eliminando así la expedición y proliferación de leyes como se ha venido haciendo hasta la actualidad.

Sin perjuicio de lo anterior, este Ministerio sugiere que se revisen y se aclaren las siguientes disposiciones de la propuesta de ley:

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 287. "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...)"

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

³ "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. (...)"

Continuación oficio

- i. El artículo 2º señala que los valores recaudados por la estampilla se destinarán *“principalmente para...”* lo que da a entender que pueden haber otros destinos a los allí señalados, razón por la cual se recomienda precisar si la intención del citado artículo es permitir destinos adicionales a los allí enlistados.
- ii. Se recomienda revisar la redacción del artículo 3º, en cuanto expresa que *“La Asamblea Departamental del Caquetá, tiene la potestad para que (...) determine (...) todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar **en los diferentes municipios del departamento del Caquetá.**”*, ya que de esta redacción da a entender que solamente se busca gravar las operaciones realizadas a nivel municipal, no las a nivel departamental. De ser así, esto resultaría contradictorio con lo establecido más adelante en el artículo 6º el cual establece expresamente que *“Los recaudos provenientes de la Estampilla estarán **a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental del Caquetá** y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales; quienes cobrarán el gravamen una vez suscrito el respectivo contrato”*.
- iii. Se recomienda revisar la redacción del artículo 6, pues de su redacción se deduce que el hecho generador de la estampilla se limita a la suscripción de contratos. De ser esta la intención, carecería de contenido la atribución que el artículo 3 otorga a la Asamblea Departamental para definir los hechos económicos que están sujetos a la estampilla, por lo cual se recomienda señalar de manera explícita que únicamente la suscripción de contratos se considera como el hecho generador del impuesto.
- iv. Finalmente, en lo referente al artículo 4 al establecer que *“Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental del Caquetá en desarrollo de la presente Ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Dirección de Apoyo Fiscal y la Secretaría de Hacienda Departamental.”*, esta Cartera considera más apropiado que dichas ordenanzas sean remitidas al Ministerio de Salud y no a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues esta dependencia en el marco de sus competencias no tiene por función llevar el control de dicha información.

ROW XOAm ptSs vJ3g ewkr D3YL lw4=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público

DAF/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa – Secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Edgar Federico Rodríguez Aranda



ROw XOAm ptSs vJ3g ewkr D3YL lw4=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO