2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68 Primer Piso
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2024-060371
Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2024 14:58

Radicado entrada
No. Expediente 51327/2024/OFI

TO7w F9n5 1o6O kyBP 9CIM q4YZ E6l=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de ley 398 de 2024 Cámara *"por medio de la cual se modifica la Ley 2123 de 2021 y se dictan otras disposiciones"*

Respetado Presidente:

De manera atenta, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1], se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de origen congresional, tiene por objeto modificar la Ley 2123 de 2021[2], con el objeto de ampliar la autorización para la emisión de la estampilla "Pro Unitrópico", de manera que, además de la asamblea del departamento del Casanare, también los concejos municipales tengan autorización para emitirla. También ajusta algunas disposiciones relacionadas con la transferencia de fondos y la exención de ciertos contratos de dicha estampilla.

De forma general, en relación con las iniciativas legislativa que pretende la creación y modificación de estampillas territoriales, se sugiere al Congreso de la República analizar la posibilidad de fijar un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de este tipo de propuestas, pues la cantidad de leyes sobre esta materia ha generado inconvenientes en torno a este gravamen relativos a la multiplicidad de estampillas que se imponen sobre un mismo acto.

[1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

[2] Por la cual se autoriza a la asamblea del departamento de Casanare para que ordene la emisión de la Estampilla en Pro del Fortalecimiento de la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

TO7w F9n5 1o6O kyBP 9CIM q4YZ E6l=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

En línea con lo anterior, se sugiere la definición de criterios de escogencia y determinación de los elementos estructurales de este gravamen, de suerte que se dé estricta aplicación a los mandatos contenidos en el artículo 338 de la Constitución Política, en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno sus elementos de una manera inequívoca. A su vez, se recomienda que el marco regulatorio procure la unificación por destinación a determinados sectores de este tipo de tributos, así como una distribución precisa del ingreso, de manera que se autorice la 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. Siendo preciso señalar que una carga excesiva en materia de estampillas, que por lo general gravan la suscripción de contratos, puede significar un encarecimiento de la actividad contractual de las entidades territoriales.

Ahora bien, particularmente, respecto del proyecto de ley del asunto, los artículos 3 y 5 proponen los siguientes cambios a la Ley 2123 de 2021:

Norma vigente	**Proyecto de Ley 398 de 2024 Cámara**
Artículo 4°. Hecho Generador. Es la suscripción de contratos y convenios que realice la Administración Central del Departamento y las Empresas Industriales y Comerciales del Departamento. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla la Asamblea podrá incluir contratos de obra pública exceptuando los contratos que deban financiarse con recursos que por ley correspondan al sector salud. Parágrafo 1°. No serán hechos generadores de esta estampilla los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos con personas naturales cuyo valor no supere los 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de honorarios mensuales.	"Artículo 3º. Modifíquese el artículo o de la ley 2133 de 2021, el cual quedará así: Artículo 4°. Hecho Generador. Es la suscripción de contratos y convenios **y sus adiciones** que realice la Administración Central del Departamento **o el Municipio correspondiente** y las Empresas Industriales y Comerciales del Departamento **o el Municipio**. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla la Asamblea **o el Consejo** podrá incluir contratos de obra pública **y consultoría de los que trata el artículo 31 de la Ley 80 de 1993** exceptuando **aquellos** los contratos que deban financiarse con recursos que por ley correspondan al sector salud. **También serán sujetos del hecho generador aquellos contratos o convenciones por parte de las entidades que sean designadas como ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías del Departamento de Casanare y los municipios que acuerden la emisión de la estampilla**. Parágrafo 1°. No serán hechos generadores de esta estampilla **que trata la presente ley,** los contratos de prestación de servicios profesionales **y de apoyo a las gestión contemplados en el numeral 4, literal h) de la Ley 1150 de 2007, estos contratos estarán exentos de lo dispuesto en la presente ley, siempre y cuando el valor total de contratos, al dividirse por el tiempo de ejecución pactado, no supere en cada corte mensual un valor igual o superior** suscritos con personas naturales cuyo valor no supere los 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de honorarios mensuales. Parágrafo 2°. Quedan incluidos los contratos de obra **y consultoría y las adiciones que se suscriban** suscritos por **parte** las empresas industriales y comerciales del Estado, empresas de

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Norma vigente	Proyecto de Ley 398 de 2024 Cámara
Parágrafo 2°. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado, empresas de economía mixta y asociaciones de participación mixta y entes de Control del orden Departamental en Casanare. Igualmente quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las entidades por todas las entidades Administrativas departamentales con personería jurídica que cree, organice o autorice la Ley, las ordenanzas y que formen parte de la Rama Ejecutiva del orden Departamental.	economía mixta y asociaciones de participación mixta y entes de Control del orden Departamental **o Municipal** en Casanare. Igualmente quedan incluidos los contratos de obra **y consultoría** suscritos **por cualquier** las entidades por todas las entidades Administrativas departamentales **o municipal** con personería jurídica que cree, organice o autorice la Ley, las ordenanzas **departamentales, acuerdos municipales** y que formen parte de la Rama Ejecutiva del orden Departamental. **Parágrafo 3º. Los recursos transferidos de la fuente Sistema General de Regalías a las entidades ejecutoras no causará el cobro de la estampilla que trata la presente ley, sin embargo, las entidades ejecutoras que reciben los recursos aplicarán el cobro de la estampilla "Pro Unitrópico" cuando contrate con terceros. Tampoco habrá lugar al cobro de este gravamen cuando el contrato o convenio se suscriba con entidades públicas del orden nacional**.
Artículo 6°. Sujeto pasivo. Es toda persona natural o jurídica que suscriba contratos, convenios o negocie en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que se celebren con la administración departamental, sus establecimientos públicos y Empresas industriales y Comerciales.	Artículo 5º. Modifíquese el artículo 6º de la ley 2123 de 2021, el cual quedará así: Artículo 6°. Sujeto pasivo. Es toda persona natural o jurídica que suscriba contratos, convenios**, así como sus adiciones,** o negocie en forma ocasional, temporal o permanente los suministros, obras, asesorías, consultorías, provisiones e intermediaciones y demás formas contractuales que se celebren con **cualquier entidad administrativa** con la administración departamental **o municipal**, sus establecimientos públicos y Empresas industriales y Comerciales**, con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley, las ordenanzas departamentales, acuerdos municipales y que formen parte de la Rama Ejecutiva del orden Departamental o municipal. Lo anterior en materia municipal, aplicará aquellos municipios que acuerden la emisión de la estampilla que trata la presente ley mediante acuerdo.** **Parágrafo. También son sujetos pasivos, aquellas personas naturales o jurídicas que suscriban contratos, convenios, así como sus adiciones con aquellas entidades que sean designadas como ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías por parte del departamento o municipios que acuerden la emisión de la estampilla que trata la presente ley.**

En relación con los cambios propuestos en los artículos transcritos y que plantean la posibilidad de aplicar la mencionada estampilla a los contratos o convenciones, por parte de las entidades que sean designadas como ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) del Departamento de Casanare y los municipios, y en general sobre los recursos del SGR que reciban las entidades ejecutoras de dichas jurisdicciones, esta Cartera considera que esas modificaciones podrían resultar inconvenientes e inconstitucionales, por las razones que a continuación se esbozan.

TO7w F9n5 1o6O kyBP 9CIM q4YZ E6l=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

TO7w F9n5 1o6O kyBP 9CIM q4YZ E6l=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el artículo 361 constitucional, modificado por el Acto legislativo 05 de 2019, señala que los ingresos del SGR se deben destinar a la financiación de proyectos de inversión que contribuyen al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 2056 de 2020[3] reglamentó lo dispuesto por el artículo 361 de la Constitución Política determinando la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Dicho lo anterior, es pertinente indicar que el régimen jurídico que constituye el SGR se limitó a reglamentar aquellos aspectos que devienen del mandato constitucional; así las cosas, no modificó ni reglamentó aspectos tributarios que son propios de las entidades territoriales en atención a la autonomía administrativa de la que gozan (inciso 3 del artículo 287 Constitucional). En este sentido, la Ley 2056 de 2020 no reglamentó ni modificó el régimen tributario frente a los ejecutores del SGR, pues ese no fue el alcance del mandato constitucional. En ese orden de ideas, se considera innecesaria la modificación propuesta y se podría incurrir en un posible vicio de inconstitucionalidad por crear situaciones diferenciales sin justificación.
En concreto, la redacción del artículo puede generar confusión frente a la aplicabilidad de la estampilla en relación con la suscripción de este tipo de contratos y convenios descritos en el hecho generador que tengan otra fuente de financiación diferente a los recursos del SGR. Lo cierto es que, en este tipo de gravámenes, la estampilla aplica independientemente de la fuente de financiación, en la medida que el hecho generador es la suscripción de un determinado contrato o convenio, más no la fuente.

Ahora bien, específicamente frente a la modificación planteada en el parágrafo tercero del artículo 3 del proyecto, cabe precisar que la normativa vigente del SGR no prevé la realización de transferencias. Por el contrario, la normativa vigente señala el ciclo de los proyectos de inversión para el SGR, el cual abarca cuatro etapas que se deben adelantar conforme a las definiciones, contenidos, procesos y procedimientos que establezca el Departamento Nacional de Planeación en su metodología. La primera etapa, correspondiente a la formulación y presentación de proyectos; la segunda, a la viabilidad y registro en el Banco de Proyectos de inversión; la tercera, correspondiente a la priorización y aprobación; y, la cuarta etapa, correspondiente a la de ejecución, seguimiento, control y evaluación.

[3] Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

TO7w F9n5 1o6O kyBP 9CIM q4YZ E6l=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Debido a que los recursos del SGR se ejecutan a través de proyectos de inversión, una vez aprobado un proyecto, procede la designación de la entidad ejecutora por parte de la instancia respectiva dependiendo del concepto de distribución, para lo cual la secretaria de planeación o la secretaria técnica de la entidad aprobadora del proyecto asigna presupuestalmente el proyecto de inversión en el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR).

A su vez, se recuerda que los ejecutores de los recursos del SGR, por regla general, deben ser de naturaleza pública; sin embargo, el artículo 54 de la Ley 2056 de 2020 prevé que para la asignación para la Ciencia Tecnología e Innovación el ejecutor puede ser de naturaleza privada. No obstante, una vez el ejecutor del proyecto de inversión incorpore los recursos asignados debe hacer uso del SPGR para realizar la gestión de ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales conforme lo señala el artículo 27 de la Ley 2056 de 2020. Así las cosas, la designación de ejecutor no implica la transferencia de recursos.

En adición, en el SPGR las entidades ejecutoras definen y aplican los descuentos a que haya lugar, dando aplicación al estatuto tributario nacional y a los territoriales que les apliquen. Además, la ejecución de proyectos financiados con recursos del SGR se debe adelantar con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en la Ley 2056 de 2020, al de contratación pública y las demás normas legales vigentes que le apliquen. De igual manera, el ejecutor tiene la responsabilidad de garantizar la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión.

Por las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad anteriormente reseñadas, se solicita, de manera respetuosa, la eliminación de cualquier referencia al sistema general de regalías dentro del articulado del proyecto.

Finalmente, en relación con el artículo 7 propuesto, se adiciona un nuevo inciso, entre otras modificaciones al artículo 8 de la Ley 2123 de 2021, con el fin de establecer que los recursos recaudados por concepto de la estampilla deben girarse a la Universidad, dentro de los 15 días calendario siguientes al recaudo. En relación con este punto, es importante resaltar que el giro debe ser después de aplicar lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003[4], según el cual *"Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una*

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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

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", lo cual debería dejarse expreso y claro en el proyecto de ley.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones. Asimismo, expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con las iniciativas de otras entidades del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUERVARA CASTAÑEDA
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DAF/Regalías

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

TO7w F9n5 1o6O kyBP 9CIM q4YZ E6l=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071