



2. Despacho del Viceministro General

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



Radicado: 2-2024-040652
Bogotá D.C., 29 de julio de 2024 16:42

Radicado entrada
No. Expediente 33156/2024/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 377 de 2024 Cámara "por medio de la cual se modifica la Ley 2226 del 30 de junio de 2022."

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto modificar la Ley 2226 de 2022², ampliando la autorización de emisión de la "Estampilla Pro Institución Universitaria Digital de Antioquia - IU", a todas las asambleas departamentales del país.

Asimismo, se amplía el montón original de recaudo a trescientos mil millones de pesos (\$ 300.000.000.000), y se autoriza a todas las asambleas departamentales a nivel nacional la determinación de los elementos del tributo (características, hechos generadores, tarifas y demás aspectos que se consideren necesarios).

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

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

² Por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro institución universitaria digital de Antioquia IU-digital y se dictan otras disposiciones.

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 competencia³, 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 Estado⁴.

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 las entidades territoriales.

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 Política⁵, 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.

³ 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. (...)"

⁴ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Cuarta; Sentencia de 4 de junio de 2009; Radicado 16086. Consejero ponente: William Giraldo Giraldo.

⁵ "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

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que se decida continuar con el trámite legislativo de esta iniciativa, este Ministerio sugiere que se tengan en cuenta las siguientes observaciones para que sean incluidas al articulado:

En primer lugar, en lo que respecta a la modificación introducida en el artículo 3, que autoriza "... a las Asambleas Departamentales de todo el país para que determinen las características, tarifas, hechos generadores económicos y todos los aspectos que consideren necesarios para la creación y aplicación de la estampilla...", es pertinente tener en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶ que ha señalado no es posible gravar con una estampilla los contratos en los que no participa el ente territorial que crea la estampilla. Al respecto, esa Corporación señaló:

*"Para la Sala, la estampilla autorizada por la ley, ha de tener un ámbito espacial para su aplicación y desarrollo en la respectiva entidad territorial. Sin embargo, la expresión "que se realicen en sus entidades territoriales", no puede tener el alcance que supone la parte demandada, por cuanto, sin la intervención de las autoridades del departamento se terminaría gravando cualquier tipo de acto, contrato u operación. Confirma lo expuesto, los debates realizados en el Congreso de la República previos a la aprobación de la Ley 687 de 2001, **en el sentido de que la estampilla recae sobre documentos de tipo contractual en los que interviene el Departamento o el Municipio, sin que sea válido gravar con la estampilla los contratos en los que no participa uno de estos entes territoriales. De lo expuesto, para que se configure el hecho generador de la estampilla, se requiere que el acto, contrato u operación se realice en el territorio del departamento, y que cuente con la intervención de esta autoridad, no solo como sujeto activo de la relación tributaria, sino como un interviniente real en la operación que se grava con la estampilla.**"(Resaltado nuestro)*

Por otra parte, en lo que respecta al parágrafo 2 del artículo 3 del proyecto de ley, que excluye del pago de la estampilla a "... los contratos de prestación suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 300 unidades de valor tributario (UVT) por concepto de honorarios mensuales", es preciso indicar que corresponde a los autores y ponentes estimar su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, de acuerdo con el artículo 7 de la ya citada Ley 819 de 2003.

⁶ Consejo de Estado – Sección Cuarta; Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño De Valencia; Radicado n° 25000-23-27-000-2009-00085-01(18744) – 12 de Marzo de 2012.





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
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DAF/OAJ

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

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Edgar Federico Rodríguez Aranda



YBmp aHPN R6li wFNz 5K9d +FVv 2pY=
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