

Doctor

WILLIAM FRANCISCO SUAREZ

Secretario General y de Gobierno – Alcaldía Municipal de Enciso Santander.

Carrera 4 No 4 - 43

Ref. Concepto Jurídico – Respuesta a su solicitud respecto del pago de Estampillas

En atención a la solicitud enviada a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y recibida en la Oficina Asesora Jurídica por ser de nuestra competencia, de manera atenta nos permitimos emitir concepto jurídico de conformidad con las competencias establecidas en el numeral 9 del artículo 8 del Decreto 4802 de 2011, respecto del pago de Estampillas Municipales y Departamentales por parte de las víctimas del conflicto armado en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

Desde la administración municipal de Enciso Santander, se eleva solicitud de concepto jurídico respecto de la aplicación o no de los descuentos que se realizan por concepto de estampillas (departamentales y municipales) y otros impuestos que para el caso de Santander sería 11, según lo relacionado.

Al respecto, se explica en la solicitud, que desde la administración municipal de Enciso Santander, se hará la entrega de unas unidades productivas para beneficiar directamente a las víctimas del conflicto armado y sobre las cuales del monto esperado se debe realizar el respectivo descuento por los impuestos que dan a lugar.

De lo informado en la solicitud de concepto, se infiere que la administración lo hace a través de un contrato con un tercero que opera la compra de las Unidades productivas al señalar que *“es de aclarar que en cada una de las reuniones realizadas con la población víctima se viene explicando los descuentos que deben ser aplicados al contrato tal como lo establece la ley, el valor neto que recibirán y el método que se utiliza para realizar la entrega del proyecto productivo” (...)*.

Sin embargo, a la administración municipal fue radicado un derecho de petición por parte de 19 personas solicitando claridad respecto de los descuentos realizados al considerarlo un *“valor elevado”*, motivo por el cual le solicitan a la Unidad para las Víctimas concepto jurídico para la *“no aplicación de los descuentos establecidos por la ley”*.

II. PROBLEMA JURÍDICO.

Por lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica tiene que entrar a resolver el siguiente problema jurídico ¿Pueden las Entidades Territoriales exonerar el pago de estampillas o contribuciones cuando se trata de entregar beneficios a las víctimas del conflicto armado?

III. CONSIDERACIONES.

Para efectos de absolver la consulta, resulta pertinente referirnos de forma previa a los siguientes aspectos: (i) La naturaleza de los impuestos, tasas y de las estampillas, (ii) la autonomía territorial para generar tributos y (iii) la obligatoriedad de las estampillas.

1. La naturaleza de los impuestos, tasas y de las estampillas.

Los **impuestos** son un “ tributo, y se caracterizan por: i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; ii) el hecho generador que los sustentan puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; v) su pago es obligatorio, no es opcional ni discrecional; y vi) el Estado dispone de ellos con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva¹”.

Por su parte, las **tasas** son “aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales²”.

A su vez, las **estampillas** son consideradas como los “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

¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C – 278 de 2019

² Ibidem



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 social³”.

2. La autonomía territorial para generar tributos.

La Constitución Política de Colombia establece en artículo 287 que *“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: (...) 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales⁴”*

A su vez, la Corte Constitucional al referirse respecto del principio constitucional de la autonomía territorial ha señalado que *“Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior implica que las entidades descentralizadas territorialmente gozan de autonomía para gestionar sus propios intereses⁵”* Negrilla fuera del texto

Por su parte, la Ley 1448 de 2011 establece el alcance y responsabilidades de las Entidades Territoriales en cada una de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, así como la coordinación existente entre la Nación y el Territorio, entre ellas, (...) *“Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación⁶”* (...).

Adicionalmente, la Ley señala que las *“entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos*

³ Corte Constitucional Colombiana, C 768 de 2010

⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 287

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C – 346 de 2017

⁶ Ley 1448 de 2011, artículo 161



planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁷”.

3. Obligatoriedad de las estampillas.

Al respecto, nuestra Constitución Política establece en su artículo 338 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 acuerdo⁸. Negrilla fuera del texto.

Por su parte, la H Corte Constitucional ha manifestado que “la reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, son características principales del Estado constitucional⁹”. En efecto, el principio de legalidad exige como condición para la validez de la obligación tributaria la existencia de un procedimiento democrático participativo, así como la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en dicho proceso de formulación normativa.

Es por ello, que la misma Corte ha dispuesto que el principio de legalidad tributaria exige una deliberación democrática suficiente y plural, en la cual estén representados las diferentes instancias interesadas en la definición de las obligaciones fiscales.

El cumplimiento del principio de legalidad materializa el principio de *predeterminación del tributo*. Éste impone a las corporaciones públicas de elección popular, en el marco de sus competencias, el deber de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal antes señalados. Así mismo, el principio de legalidad tributaria incide en el *principio de certeza o seguridad jurídica del tributo*, pues solo la definición concreta de las obligaciones fiscales por parte de los órganos de representación popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos para con el Estado.

⁷ Ley 1448 de 2011, artículo 174

⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 338

⁹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C – 056 de 2017.



IV. ANÁLISIS

Por lo anterior, si bien las víctimas del conflicto armado gozan de protección constitucional reforzada a partir de su victimización y alto grado de vulnerabilidad, y es responsabilidad del Estado en su conjunto garantizar la restitución de sus derechos y su goce efectivo, esto no excluye a las Entidades de carácter público de obviar su responsabilidad y cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales.

Es por ello, que cuando desde una administración municipal se adelanta el proceso de contratación de un operador o tercero para ejecutar la implementación de la Ley en su jurisdicción, la contratación se debe realizar en los términos establecidos en la Ley con el lleno de requisitos, tales como pólizas, garantías, pluralidad de oferentes, publicidad, y entre ellos, el pago respectivo de los tributos a los que haya lugar.

En el caso particular y luego de revisar las normas que aplican en el municipio de Enciso para el pago de Estampillas Departamentales y Municipales, en principio es válido el cobro de estas por ser un hecho generador, como lo es, la celebración de contratos estatales; más sin embargo, esta carga impositiva debe ser asumida por el contratista y no por los beneficiarios, que en este caso son las víctimas del conflicto.

V. CONCLUSIONES

Frente al planteamiento jurídico que envuelve la solicitud de concepto respecto si las Entidades Territoriales pueden exonerar el pago de estampillas o contribuciones cuando se trata de entregar beneficios a las víctimas del conflicto armado, la Oficina Asesora Jurídica se pronuncia en el siguiente sentido:

1. El Estado Colombiano dentro de sus potestades legales y constitucionales ha adoptado la generación de tributos y/o impuestos a cargo de los ciudadanos y según su naturaleza son de carácter nacional o local, así como su destinación; entre ellas se encuentran las estampillas de carácter departamental, distrital y municipal.
2. Le corresponde a la Entidades Territoriales en el marco de su autonomía territorial definir que tipo de contribuciones generan como hechos generadores y a quienes les obligaría según lo establezca.
3. Cuando se trata de la entrega directa de ayudas económicas para la población víctima del conflicto armado sin que exista de por medio una contratación de un tercero operador le corresponde a las Entidades Territoriales a la luz de sus ordenanzas y acuerdos revisar si se configura o no un hecho generador de impuestos a cargo de los beneficiarios, lo cual en principio, no existe norma alguna que lo establezca de carácter obligatorio.
4. Por su parte y al ser contratado un tercero operador a través de la modalidad de Contratación Estatal, es una actividad gravada y por ende la obligatoriedad del pago de tributos debe estar establecida, de manera previa, en alguna disposición legal tales como Ley, Ordenanza o acuerdo.

202111026899871

Al contestar por favor cite estos datos:

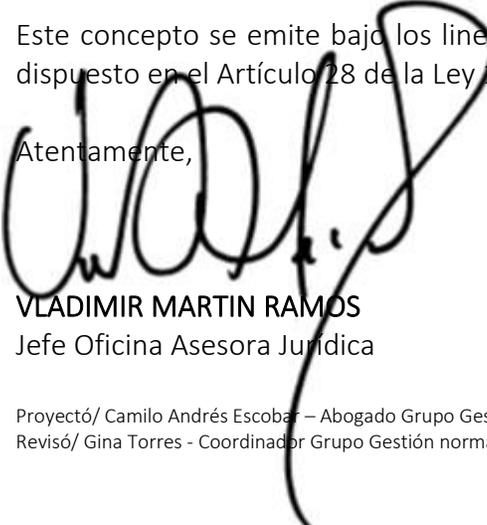
Radicado No.: 202111026899871

Fecha: 08/26/2021 04:52:46 PM

5. Sin embargo, es importante reiterar que le corresponde a las Entidades Territoriales aplicar sus estatutos tributarios y demás normas concordantes que le permiten establecer sus tributos y administrar los recursos para el cumplimiento de sus tareas en desarrollo de su autonomía territorial.

Este concepto se emite bajo los lineamientos del Artículo 8º del Decreto 4802 de 2011¹⁰, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015¹¹.

Atentamente,


VLADIMIR MARTIN RAMOS
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó/ Camilo Andrés Escobar – Abogado Grupo Gestión normativa y conceptos
Revisó/ Gina Torres - Coordinador Grupo Gestión normativa y conceptos

¹⁰ ARTÍCULO 8. OFICINA ASESORA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes:

“9. Compilar, organizar y sistematizar la normatividad y jurisprudencia relativa al objetivo y funciones de la Unidad y velar por su aplicación y difusión interna, y establecer la posición jurídica”.

¹¹ Artículo modificado por el art. 1º de la Ley 1755 de 2015.