



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA 04-01-2019 12:11:17

Contestar Cite Este Nr.:2019IE301 O 1 Fol:9 Anex:0

ORIGEN: Sd:10 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALINDO

DESTINO: SUBD. CONSOLIDACIÓN, GESTIÓN E INVESTIGACIÓN/SANTA

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO TEMA TRIBUTACION TERRITORIAL Y I
OBS:

Bogotá D.C.,

Doctor

JUAN CAMILO SANTAMARÍA HERRERA

Subdirector de Consolidación, Gestión e Investigación

Secretaría Distrital de Hacienda

KR 30 25 90 Piso 10

NIT 899.999.061-9

Bogotá. D.C.

CONCEPTO

Referencia	CORDIS No. 2018IE24444
Tema	Tributación territorial y presupuesto"
Descriptores	Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional, sujeto activo, destinación específica, fuente endógena de financiación.
Problema jurídico	¿Quién es el sujeto activo de los recursos por concepto de las Estampillas "Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años" y "Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional"?
Fuentes formales	Ley 648 de 2001, Ley 1825 de 2017, Ley 1489 de 2011, Acuerdo 696 de 2017, Acuerdo Distrital 568 de 2014, Decreto Distrital 584 de 2014, Decreto Distrital 176 de 2015, Decreto Distrital 250 de 2018 y Decreto Distrital 216 de 2017.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

El Subdirector de Consolidación, Gestión e Investigación de la Dirección Distrital de Contabilidad de esta Secretaría solicita concepto jurídico respecto de los siguientes interrogantes:

- 1- ¿Quién es el sujeto activo y/o la entidad propietaria de los recursos por concepto de las Estampillas "Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años" y "Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional"?



- 8 ENE 2019
8:38ca





- 2- *En caso de determinarse que el sujeto activo sea Bogotá D.C. (Sector Central) a través de la Secretaría Distrital de Hacienda SDH, es viable que en el momento del recaudo esta Secretaría le dé el tratamiento como ingresos propios a los recursos por concepto de estas estampillas, teniendo en cuenta que:*
- En la actualidad los recursos que le corresponden a la Universidad Distrital por concepto de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años forman parte de su presupuesto de ingresos, e igualmente entendemos que la parte restante de la citada estampilla al igual que la Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional forman parte del presupuesto de ingresos de las universidades beneficiarias por estos conceptos, y por tanto, no figura en el Presupuesto de Ingresos del Sector Central o también llamado Administración Central del Distrito Capital.
 - El giro de los recursos a estas universidades por parte de la Dirección Distrital de Tesorería DDT, no figura en el presupuesto de la Administración Central, ni en el de las citadas universidades como una transferencia.
 - El Decreto 250 de 2018 señala que la DDT administra estos recursos y debe reconocerlos como acreedores varios y no como ingresos.

ANTECEDENTES:

El peticionario afirma en su escrito que las normas no definen de manera explícita el sujeto activo de las estampillas “*Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años*” y “*Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional*”, razón por la cual, no existe claridad sobre la titularidad o entidad propietaria de los recursos, es decir, a quién corresponden los ingresos obtenidos por el recaudo de estos conceptos.

Indica además, que estos recursos no forman parte del Presupuesto de Ingresos de la Administración Central del Distrito Capital, sino que forman parte del Presupuesto de Ingresos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas como Ingresos Tributarios, e igualmente también forman parte del Presupuesto de Ingresos de las demás universidades beneficiadas, en la parte que les corresponde.

En el Anexo 1 del Presupuesto del Distrito Capital 2018, se aprecia que el concepto Estampilla Universidad Distrital no forma parte de los Ingresos de la Administración Central del Distrito Capital.



En el Anexo 2 del citado documento, se registran como ingresos Corrientes Tributarios de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, entre otros, la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

En lo referente al recaudo, la Dirección Distrital de Tesorería DDT de la Secretaría Distrital de Hacienda SDH, es la encargada del recaudo de estos conceptos, y para el caso específico de la Estampilla Universidad Distrital 50 años, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Distrital 250 de 2018, le corresponde administrar los recursos recibidos por esta estampilla bajo el principio de Unidad de Caja y mediante conceptos de tesorería separados como Acreedores Varios (70% para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y 30% para la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá D.C.), en concordancia con la distribución establecida en el artículo 3 del Acuerdo Distrital 696 de 2017.

CONSIDERACIONES:

El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política. El primero consagra una reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo exige a la Ley, en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos.

En consonancia con este principio, se precisa en primer lugar, la normatividad legal vigente que autoriza la emisión de las estampillas objeto de análisis, así como las normas que las reglamentan en el Distrito Capital, en las cuales se señala el sujeto pasivo, el hecho gravable y la tarifa, pero no se determina con claridad quién es el sujeto activo de estos tributos.

1. Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas cincuenta (50) años:

El artículo 1 de la **Ley 648 de 2001**¹ autorizó al Concejo de Bogotá, D. C. para ordenar su emisión, norma que fue modificada por la **Ley 1825 de 2017**², la cual estipuló:

“Artículo 1o. Modifíquese el artículo 1o de la Ley 648 de 2001, el cual quedará así:

¹“Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años.”

² “Por medio de la cual se modifica la Ley 648 de 2001 y se dictan otras disposiciones.”



Artículo 1o. Autorízase al Concejo Distrital de Bogotá, D. C., para que haga modificaciones al acuerdo mediante el cual se autorizó la emisión de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas, cincuenta (50) años, ampliando el alcance en lo pertinente al recaudo y distribución conforme a la presente ley.”

En cumplimiento de la Ley 648 de 2001, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo Distrital 53 de 2002, el cual fue derogado por el **Acuerdo Distrital 696 de 2017**³ “por medio del cual se ordena la Emisión de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, (...)”, norma que se encuentra vigente.

El citado Acuerdo señala:

“Artículo 1o. Objeto. Ordenar la emisión y cobro de la estampilla «Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años» en el Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con lo establecido en la Ley.”

“Artículo 2o. Sujeto Pasivo, Causación y Tarifa. Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con los organismos y entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital deberán pagar a favor de la misma Universidad Distrital y la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, equivalente al uno punto uno por ciento (1.1%) del valor del pago anticipado, si lo hubiere, y de cada cuenta que se le pague al contratista. (...)”

“Artículo 5o. Reglamentación y ejecución. Corresponde al Gobierno Distrital reglamentar la aplicación de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, al igual que el proceso de recaudo, giro y registro de los recursos de la misma en el Sistema de Presupuesto Distrital. En el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, los correspondientes recursos deberán ejecutarse con arreglo al Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad, el cual deberá incluir metas relacionadas directamente con la destinación señalada en el artículo tercero del presente acuerdo. (...)”

En cumplimiento del citado artículo 5º, el Gobierno Distrital expidió el **Decreto Distrital 250 de 2018**⁴, norma que prevé:

“Artículo 4º. Administración en Tesorería de los recursos recaudados. La Dirección Distrital de Tesorería administrará los recursos recibidos por concepto de la Estampilla

³ “Por el cual se ordena la emisión y cobro de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley 648 de 2001 y ley 1825 de 2017; se derogan los acuerdos distritales 53 de 2002 y 272 de 2007 y se dictan otras disposiciones.”

⁴ “Por medio del cual se reglamenta la aplicación, el recaudo, registro y giro de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años.”



"Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años" bajo el principio de Unidad de Caja y mediante conceptos de tesorería separados como Acreedores Varios (70% para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y 30% para la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá D.C.), en concordancia con la distribución establecida en el artículo 3 del Acuerdo Distrital 696 de 2017. (...)

"Artículo 5°. Giro de los recursos. Los recursos recaudados por concepto de la Estampilla "Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años" serán girados por la Dirección Distrital de Tesorería de la siguiente forma:

- A la Universidad Distrital Francisco José de Caldas: De acuerdo con las instrucciones de pago emitidas por el Ente Autónomo Universitario, según el procedimiento que establezca la Dirección Distrital de Tesorería.

- A la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá D.C.: Mensualmente, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes siguiente al mes de corte, a la cuenta bancaria que la Universidad informe a la Dirección Distrital de Tesorería."

2. Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional:

La Ley 1489 de 2011⁵ prescribe:

"Artículo 1o. Autorízase al Concejo de Bogotá, Distrito Capital, para que expida el acuerdo que ordene la emisión, distribución y recaudo de la contribución parafiscal estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional", cuyo producido se destinará para la construcción de la planta física del Proyecto de Investigación Valmaría, que comprende la sede del Instituto Pedagógico Nacional, escenarios deportivos y culturales, aulas de educación especial, biblioteca, museo pedagógico y demás bienes y elementos, equipos y laboratorios, que requiera la nueva infraestructura de la universidad Pedagógica Nacional."

"Artículo 7o. El control y la fiscalización interna de la contribución parafiscal de la estampilla recaerán sobre la administración distrital, la cual implementará mecanismos de fiscalización para el cálculo y pago correcto de la contribución, sin perjuicio de las sanciones que se hayan previsto."

Por su parte, el Acuerdo Distrital 568 de 2014⁶ prescribe:

⁵ "Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro - Universidad Pedagógica Nacional"

⁶ "Por medio del cual se ordena la emisión y cobro de la Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley 1489 de 2011"



“Artículo 1°. Emisión estampilla. Ordénase la emisión y cobro en el Distrito Capital de Bogotá de la contribución parafiscal estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional", de conformidad con lo establecido en la Ley 1489 de 22 de diciembre de 2011.”

“Artículo 7°. Recaudo, control y fiscalización interna. El recaudo y el giro del valor de la estampilla "Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional" será reglamentado por el Gobierno Distrital.”

Dispone el Decreto Distrital 584 de 2014⁷

“Artículo 3°.- Administración y consignaciones del recaudo por concepto de la estampilla. Los recursos provenientes del descuento deberán ser llevados en cuentas contables separadas de los demás recursos de las entidades encargadas de efectuar el descuento.

Los recursos así recaudados deberán ser consignados en la cuenta bancaria que determine la Dirección Distrital de Tesorería y en los plazos que para el efecto señale la Secretaría Distrital de Hacienda.”

Ahora bien, luego de mencionar la normatividad aplicable a las estampillas, y con el fin de dilucidar el tema objeto de consulta, se procede a revisar el proceso histórico que han tenido las estampillas, definir el sujeto activo de la obligación tributaria, qué clase de recursos son los recaudados por este concepto y cuál es su destinación específica.

3. Proceso histórico de las Estampillas:

La Sentencia C-227/02, proferida por la Corte Constitucional, hizo alusión al proceso histórico de las estampillas, las cuales incursionaron como documento comprobatorio de pago, tanto de tasas como de impuestos, al lado de los sellos secos y el papel sellado, no constituyendo en ese entonces, un gravamen en sí mismo.

Sin embargo, más adelante, se establecieron como un mecanismo fiscal impositivo, atendiendo la necesidad de mejorar el ingreso público. La Corte Señaló:

“En Colombia la emisión de estampillas se ha empleado en la prestación del servicio de correo, como instrumento para mejorar los ingresos públicos y como mecanismo comprobatorio del pago de tasas e impuestos. Estas características fueron puestas de presente en la Sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, al decidir sobre

⁷ "Por medio del cual se reglamenta el recaudo y giro de la Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional y se dictan otras disposiciones"



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 397 de 1997, en el cual se crea la Estampilla Pro - Cultura. En aquella ocasión dijo la Corte:

"A través de la Ley 90 de 1880 Colombia se afilió a la Unión Postal Universal UPU, quedando en poder del Ejecutivo el monopolio de la emisión de estampillas de correo. Mediante la Ley 68 de 1916 se organizó el Servicio de Giros Postales, que en 1963 cambió su denominación por la de Administración Postal Nacional, contando entre sus objetivos los de "Emitir, en nombre de la Nación y en forma privativa las especies postales, custodiarlas, tutelarlas y comercializarlas", siguiendo al efecto las reglamentaciones de carácter universal dictadas por la UPU.

"La necesidad de mejorar el ingreso público territorial para el logro de ciertos propósitos fue haciendo de la estampilla un medio de creciente aplicación - trascendiendo la esfera del correo- en objetivos tales como el desarrollo departamental, la electrificación rural, la universidad, los servicios hospitalarios, etc. Al punto que en abril del año en curso, según informe de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existían en los departamentos alrededor de 70 estampillas, observándose además que en varios de ellos opera simultáneamente más de una estampilla, siendo patente que por regla general tales estampillas militan como gravámenes en sí mismos. Situación que a su vez no ha encontrado diques definitivos, pues al decir del Ministerio de Hacienda hoy son multitud las leyes y proyectos de ley relativos a estampillas. (...)

"Igualmente recuerda el Ministerio de Hacienda que las diferentes reglamentaciones territoriales sobre estampillas hacen referencia al cobro que practica la Administración por la realización, expedición o certificación de un acto jurídico. Agregando que con tales usos este tipo de estampillas converge en su origen con el impuesto de sellos, el cual hace referencia al medio físico comprobatorio del pago de una obligación fiscal como la "estampilla fiscal o el papel sellado que se adquiere para hacer efectivo el tributo".
(Resaltado fuera del texto)

4. Sujeto Activo:

La determinación del sujeto activo de la obligación tributaria ha generado problemas hermenéuticos, generando poca claridad sobre su significado. Desde una perspectiva amplia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁸ ha definido los elementos esenciales del tributo, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa, en los siguientes términos:

⁸ Sentencias C-583 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-155-2003 M.P. Eduardo Montealegre, y C-704 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

*“En la obligación tributaria, aparecen por un lado el **sujeto activo**, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación” (Resaltado fuera del texto)*

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha elaborado una distinción tripartita. En la Sentencia C-987 de 1999, al analizar una norma que permitía gravar la explotación de minas de propiedad privada, acusada de inconstitucional por no señalar los elementos del tributo, la Corte sostuvo lo siguiente:

*“En efecto, conforme al anterior análisis, y de acuerdo con ciertas distinciones elaboradas por la doctrina tributaria, es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del **sujeto activo de la obligación tributaria**, que es el acreedor concreto de la suma pecunaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.”⁹ (Resaltado fuera del texto)*

Para ahondar en el tema, es importante destacar lo señalado en la Sentencia C-227/02, la cual decidió la acción pública de inconstitucionalidad, presentada contra la Ley 645 de 2001 “Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios”.

La citada jurisprudencia en relación con la Ley 645 de 2001 consideró lo siguiente:

“(i) las asambleas departamentales son el sujeto activo de la potestad tributaria (artículo 1º); (ii) las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales constituyen el sujeto activo de la obligación tributaria (artículo 7º) y, (iii) los Hospitales Universitarios son los beneficiarios del tributo (artículo 1º).”

Se observa que esta sentencia define el sujeto activo de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios señalando que son la Secretaría de Hacienda Departamental o municipal, debido a que les corresponde recaudar los recursos por dichos conceptos, hecho que se evidencia en el artículo 7º de la Ley 645 de 2001 donde se establece que los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las secretarías de hacienda departamentales y municipales.

⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero y C-227 de 2002



De lo anterior, se colige en este caso, que el departamento en su calidad de entidad territorial, y de acreedor de dicho recaudo, es el sujeto activo de la estampilla mencionada.

Sumado a lo anterior, es preciso tener en cuenta la Sentencia C-538 de 2002, la cual resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra diez (10) leyes que autorizaron la emisión de estampillas, tanto departamentales, como municipales, entre ellas, se encuentra la Ley 648 de 2001. Sobre esta última, la Corte sostuvo en la Sentencia C-538 de 2002:

“La Ley 648 de 2001 autorizó la emisión de una estampilla para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, fijando al respecto el sujeto activo (Santa Fe de Bogotá, D.C.), facultando al Concejo Distrital para establecer el hecho generador (actividades y operaciones circunscritas al Distrito Capital) y estipulando el tope máximo de la tarifa (2%), siendo del resorte del Concejo Distrital la determinación del sujeto pasivo, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado. Igualmente dispuso sobre la distribución que se le debe dar al recaudo y sobre el control fiscal.” (Resaltado fuera del texto)

Nótese, que las estampillas fueron creadas por la necesidad de mejorar el ingreso público territorial para el logro de ciertos propósitos, como servicios públicos, universitarios, hospitalarios, entre otros, servicios que son inherentes a la función que debe prestar el municipio como entidad territorial.

Además, las jurisprudencias mencionadas, coinciden en afirmar que el sujeto activo de la obligación tributaria es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, es decir, es la propietaria de los recursos, diferente del beneficiario que es quien finalmente puede disponer de ellos.

Así las cosas, tal como se advierte tanto en las normas, como en la jurisprudencia mencionadas, el sujeto activo de las Estampillas Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años y Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional, es Bogotá, D.C., y por lo tanto, le corresponde recaudar los recursos por dichos conceptos y además, exigir su pago.

Por el contrario, los beneficiarios de los citados recursos son las Universidades Distrital Francisco José de Caldas, Nacional y Pedagógica Nacional.

5. Recursos como fuente endógena de financiación:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE LICENCIAMIENTO

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado en clasificar el tipo de recursos que apoyan la gestión de las entidades territoriales, en fuentes exógenas y fuentes endógenas.

Las fuentes exógenas de financiación proveen a las entidades territoriales de recursos que, en principio, no les pertenecen.

Distinto a los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación, los cuales son en estricto sentido, recursos propios, los cuales están sometidos, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales, municipales o departamentales correspondientes.

Las fuentes endógenas son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales, lo cual se evidencia en este caso, con la expedición de los acuerdos del Concejo de Bogotá que ordenan su emisión.

Sobre el tema, la Corte Constitucional en Sentencia C-414 de 2012 puntualizó:

“Conforme se señaló atrás, la identificación del carácter endógeno o exógeno se hace a partir de los criterios formal, orgánico o material. Sin embargo, tal y como lo ha admitido esta Corporación y lo demuestra la práctica judicial, en muchas oportunidades estos criterios pueden enfrentarse. En la sentencia C-720 de 1999, advirtiendo esa posibilidad, la Corte Constitucional formuló un juicio para la identificación del carácter endógeno o exógeno, presentado en los siguientes términos:

“(…) En aquellos casos en los cuales la aplicación de los distintos criterios ofrezca soluciones contradictorias, debe darse prelación al derecho sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador. En especial, la Corte considera que en casos de conflicto e incertidumbre el criterio orgánico constituye el criterio definitorio fundamental. En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exógena de financiación, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio orgánico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación. (…)”
(Resaltado fuera del texto)

Ahora bien, con ocasión de la objeción presidencial al Proyecto de Ley No. 07/99 Senado 97/98 Cámara, “Por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas -50 años”, la Corte Constitucional, a



través de la Sentencia C-089 de 2001, se preguntó: ¿Constituyen las rentas por concepto de esta estampilla una fuente exógena o, por el contrario, hacen parte de los denominados "recursos propios" de la entidad territorial?

Al resolver el interrogante señaló:

"(...) concluye la Corte que en el asunto bajo revisión, los recursos generados con la emisión de la estampilla corresponderán a la categoría de "fuente endógena de financiación". Por tal motivo, la intervención del legislador para fijar la destinación específica de los recursos se encuentra restringida (...)" (Resaltado fuera del texto)

De igual manera, es importante mencionar la Sentencia de la Corte Constitucional C-768/2010, la cual al analizar si se vulnera la autonomía del ente universitario porque sea la ley de autorización del tributo la que señale el porcentaje y destinación de los recursos recaudados con ocasión de la emisión de la estampilla "Pro-Universidad de la Guajira, sostuvo:

"En ese orden, al tratarse de una tasa del orden territorial, los recursos se contabilizan en el ente territorial como un ingreso ordinario de origen tributario, en su condición de sujeto activo del tributo, sin perjuicio de la aplicación que de acuerdo con la ley deba darse al recaudo. Por esa misma razón no pueden afirmarse que en estricto sentido dichos recaudos ingresan directamente al patrimonio del ente educativo o que sean recursos endógenos de éste".

"Se reitera, entonces, que el sujeto activo del tributo es el Departamento de la Guajira, no la Universidad de la Guajira, de manera que lo obtenido por tales ingresos corresponden a recursos endógenos de la entidad territorial que en cumplimiento de la ley ésta debe destinar a la promoción educativa del nivel universitario del departamento, atendiendo en todo caso, los límites señalados en la ley y, a través de la Junta especial Pro Universidad de la Guajira."

"Corolario de lo anterior, concluye la Corte que en el asunto bajo revisión le asiste competencia al Congreso para señalar el reparto de los recaudos provenientes de la citada tasa conforme al artículo 338 Superior, sin que el ejercicio de tal facultad atente contra la garantía de autonomía universitaria, más aun cuando los recursos generados con ocasión de la emisión de la estampilla no corresponden a una fuente endógena de la Universidad de la Guajira, sino a recursos del nivel territorial que por orden legal son destinados para apoyar a dicha institución de educación superior y cuya ejecución en todo caso se concentra en las autoridades superiores del ente universitario en cabeza del Rector." (Resaltado fuera del texto)

Se advierte entonces, que los recursos provenientes del valor de las estampillas que se recaudan, aludidas en el presente concepto, constituyen fuente endógena de



financiación de la entidad territorial Bogotá, D.C., en razón a que el hecho gravable se presenta dentro de su jurisdicción, su cobro lo realiza la entidad territorial y principalmente están autorizadas mediante acuerdos del Concejo de Bogotá, así que, las rentas recaudadas son propios de la entidad territorial. Por la misma razón, no son recursos propios de las universidades, sino que se destinan a apoyar sus proyectos.

6. Destinación Específica:

Como está evidenciado, el Congreso es quien autoriza la emisión de las Estampillas, establece el monto máximo y fija la destinación específica de los recursos, y reserva al Concejo Distrital de Bogotá, la facultad de definir los demás elementos del tributo.

Lo anterior significa, que los recursos que se recauden por este concepto deberán invertirse de conformidad con lo estipulado en la Ley de su creación, en concordancia con el acuerdo que ordena la emisión y cobro en el Distrito Capital, tal como se observa a continuación:

El artículo 2 de la Ley 1825 de 2017, junto con el artículo 3 del Acuerdo 696 de 2017 establecen que el valor correspondiente al recaudo por concepto de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, se distribuirá de la siguiente manera:

“Para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas:

- El veinte por ciento (20%) para atender el pasivo prestacional por concepto de pensiones, cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por este concepto.*
- El veinte por ciento (20%) para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.*
- El diez por ciento (10%) se invertirá en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales.*
- El siete punto cinco por ciento (7,5%) para promover el Fondo de Desarrollo de Investigación Científica.*
- El dos punto cinco por ciento (2,5%) con destino al desarrollo y fortalecimiento de los doctorados.*
- El dos punto cinco por ciento (2,5%) con destino a las bibliotecas y centros de documentación.*
- El siete punto cinco por ciento (7,5%) con destino al fortalecimiento de la Red de Datos y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*



Para la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, D. C.:

- El doce por ciento (12%) para la inversión en el reforzamiento estructural, la restauración, modernización y el mantenimiento de las edificaciones declaradas por la nación bienes de interés cultural del orden nacional, en la Sede Bogotá, D. C.
- El diez por ciento (10%) para la recuperación y el mantenimiento de los bienes inmuebles de la planta física de la Ciudadela Universitaria de Bogotá, D. C.
- El ocho por ciento (8%) para nuevas construcciones y adquisición de tecnologías de la información y las comunicaciones para aulas, laboratorios e institutos de investigación. (...)"

Por su parte, los artículos 1 de la Ley 1489 de 2011 y 5 del Acuerdo Distrital 568 de 2014 señalan que los recursos recaudados por la Estampilla Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional se destinarán:

"(...) para la construcción de la planta física del Proyecto de Investigación Valmaría (nuevo campus universitario de la Universidad), que comprende la sede, escenarios deportivos y culturales, aulas de educación especial, biblioteca, museo pedagógico, la sede del Instituto Pedagógico Nacional y demás bienes y elementos, equipos y laboratorios, que requiera la nueva infraestructura física y tecnológica de la Universidad Pedagógica Nacional."

Vale la pena reiterar que en la Sentencia C-089 de 2001, mencionada anteriormente, la Corte Constitucional señaló que los recursos generados con la emisión de la estampilla corresponden a la categoría de fuente endógena de financiación y que el legislador en forma restringida puede fijar la destinación específica de los recursos. Esta jurisprudencia analizó además en relación con el proyecto de ley que autorizaba la emisión de la Estampilla "Universidad Distrital Francisco José de Caldas -50 años", la documentación allegada, y en especial la exposición de motivos, encontrando que:

"(...) la Universidad Distrital Francisco José de Caldas afronta serios problemas financieros y que en tales circunstancias el legislador consideró pertinente adoptar medidas de naturaleza tributaria. Igualmente, para esta Corte es claro que los eventuales beneficios superan el ámbito local o regional, en tanto cobijan a estudiantes provenientes de otras ciudades y municipios del país, pero especialmente a los de condiciones sociales difíciles, todo lo cual redundará en últimas en el fortalecimiento de la educación superior colombiana. (...)"

En estos términos, la injerencia del legislador en el proyecto objetado resulta ser necesaria para alcanzar el fin propuesto e idónea para la consecución del mismo, pues si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean



adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento, configurándose en la cuarta excepción descrita y que autoriza la intervención del Congreso en materia de rentas territoriales propias. (...)" (Resaltado fuera del texto)

Aunado a lo dicho, contribuye al esclarecimiento del tema bajo estudio, el artículo 47 de la Ley 863 de 2003¹⁰ que consagró que los ingresos que percibieran las entidades territoriales por concepto de las 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 este orden de ideas, es claro e indefectible que el sujeto activo de las estampillas es la entidad territorial, en este caso, el Distrito Capital, y que las Universidades Distrital Francisco José de Caldas, Nacional y Pedagógica Nacional son beneficiarias del citado tributo. En otras palabras, son las entidades beneficiarias de la destinación especial prevista excepcionalmente por las leyes que se han mencionado.

A esta conclusión había llegado esta Dirección, en el Concepto 2017IE21114, relacionado con procesos de depuración de cartera de la entidad, donde señaló:

"De conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, los impuestos, desde el punto de vista del sujeto activo, son nacionales, departamentales, distritales o municipales. La estampilla Universidad Distrital es un impuesto de carácter distrital, esto significa, que el sujeto activo de esta estampilla es el Distrito Capital.

Por tal razón, los recursos que se encuentran en los depósitos que ha constituido la Tesorería Distrital son recursos del Distrito Capital, sujetos al principio presupuestal de la unidad de caja.

No son recursos de la localidad, pues ésta no es sujeto activo de la mencionada estampilla, sino agente retenedor de la misma, con las obligaciones que al efecto establece la ley.

No son recursos de la Universidad Distrital, primero, porque, como ya se ha mencionado, el sujeto activo de la estampilla no es la Universidad Distrital, sino el mismo Distrito Capital (...)"

7. Recaudo de los recursos:

¹⁰"Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas."



Atendiendo que Bogotá, D.C., como entidad territorial, es el sujeto activo de las Estampillas Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años y Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional, se colige que los recursos que recauda por estos conceptos son ingresos propios de la entidad territorial.

Con fundamento en los artículos 5 y 6 del Decreto Distrital 216 de 2017¹¹, la Secretaría Distrital de Hacienda, por medio de la Dirección Distrital de Tesorería, debe aplicar el mecanismo de Cuenta Única Distrital mediante el cual debe recaudar, administrar, invertir, pagar, trasladar y/o disponer los recursos correspondientes al Presupuesto Anual del Distrito Capital. También le corresponde recaudar, directamente o mediante contratos o convenios con entidades del sector financiero, los ingresos corrientes tributarios y no tributarios, los recursos de capital y las transferencias nacionales y territoriales, a favor del Distrito Capital.

Por su parte, el artículo 4 del Decreto Distrital 250 de 2018 prescribe que la Dirección Distrital de Tesorería administrará los recursos recibidos por concepto de la Estampilla "Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años" bajo el principio de Unidad de Caja y mediante conceptos de tesorería separados como Acreedores Varios (70% para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y 30% para la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá D.C.), en concordancia con la distribución establecida en el artículo 3 del Acuerdo Distrital 696 de 2017.

Así que, estos recursos se están registrando actualmente por la Dirección Distrital de Tesorería en la Cuenta de Acreedores Varios – Tesorería de Terceros -Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas UDFJC.

En relación con la Estampilla Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional, el artículo 7 del Acuerdo 568 de 2014 contempla que su recaudo y giro será reglamentada por el Gobierno Distrital.

El artículo 3 del Decreto Distrital 584 de 2014 consagra que los recursos provenientes del descuento deberán ser llevados en cuentas contables separadas de los demás recursos de las entidades encargadas de efectuar el descuento y que los recursos recaudados deben ser consignados en la cuenta bancaria que determine la Dirección Distrital de Tesorería.

8. Registro en las Universidades de los ingresos por concepto de las Estampillas:

¹¹ "Por el cual se reglamentan el Decreto 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital y se dictan otras disposiciones."



En el Presupuesto de Rentas e Ingresos y Gastos e Inversiones de la vigencia 2018, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas registra los recursos de la estampilla, dentro de los Ingresos Corrientes Tributarios.

Y dentro de los Aportes y Transferencias se señala la “Estampilla Pro Unal y demás Universidades”.

De otra parte, se observa en el Manual de Programación y Ejecución Presupuestal de la Universidad Pedagógica Nacional, que ésta registra los recursos por concepto de la Estampilla Pro Universidad Pedagógica Nacional en el rubro de Ingresos – Recursos Propios, de conformidad con lo establecido en la Ley 1489 de 2011 y el Decreto Distrital 584 de 2014.

Además, en el rubro de las transferencias se indica la Contribución Parafiscal – Estampilla Universidad Nacional y demás Universidades estatales.

Como dato adicional, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC en la ejecución de ingresos de la vigencia 2018, registra la Estampilla Prodesarrollo UPTC (20104) en el Presupuesto de Ingresos – Ingresos Corrientes. Pero no están dentro de los Ingresos Propios.

Así las cosas, es claro que, en la actualidad, los recursos que se recaudan por las estampillas aquí aludidas forman parte de los presupuestos de ingresos de las universidades beneficiarias, y por lo tanto, no están previstos en el Presupuesto de Ingresos del Sector Central del Distrito Capital, lo cual como se ha indicado, debe adecuarse presupuestalmente, para que en la programación presupuestal del año 2020 se cataloguen como un ingreso corriente del sector central y como una transferencia a favor de las mencionadas universidades. Este aspecto, deberá ser coordinado con la Dirección Distrital de Presupuesto.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, y toda vez que los recursos recaudados por concepto de la Estampillas Universidad Distrital Francisco José de Caldas y Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional, son recursos propios de la entidad territorial de Bogotá, D.C., es procedente que a partir de la vigencia presupuestal 2020 ingresen al presupuesto de la administración central, como ingresos corrientes, y que se trasladen a las universidades beneficiarias mediante el mecanismo de la transferencia.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

CONCLUSIONES:

Bajo las anteriores premisas, se procede a responder la consulta planteada:

1- ¿Quién es el sujeto activo y/o la entidad propietaria de los recursos por concepto de las Estampillas “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” y “Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional”?

El sujeto activo y/o la entidad titular de los recursos por concepto de las Estampillas “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” y “Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional” es Bogotá, D.C. como entidad territorial, atendiendo lo siguiente:

- Las estampillas fueron creadas como un instrumento para mejorar el ingreso público territorial con el fin de lograr ciertos propósitos, como servicios públicos, universitarios, hospitalarios, entre otros, servicios que son inherentes a la función que debe prestar el municipio, el departamento o la nación, como entidad territorial. Por lo tanto, son recursos de su propiedad.
- La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido el sujeto activo de la obligación tributaria, como el acreedor de la suma pecuniaria en que se concreta el tributo, y quien tiene la facultad de exigir el pago de esta prestación. Elemento que es distinto del beneficiario del tributo, que es quien finalmente puede disponer de los citados recursos.
- Las estampillas son tributos creados por la ley, pero su emisión y cobro fue ordenada por el Concejo de Bogotá, para ser aplicados en la jurisdicción de la entidad territorial Bogotá, D.C. Por lo tanto, las rentas recaudadas se deben registrar a partir de la vigencia presupuestal 2020 en el Presupuesto de Ingresos de la Administración Central del Distrito Capital.
- Los recursos generados con la emisión de las citadas estampillas corresponden a la categoría de fuente endógena de financiación, en razón a que se causan por la prestación de servicios propios de la entidad territorial, además, que fueron adoptadas y ordenadas por autoridades municipales, a través de acuerdos del Concejo de Bogotá. De manera que, son recursos propios de Bogotá, D.C.
- La intervención del Congreso en materia de rentas territoriales propias, tal como fue fijar la destinación específica de los recursos, está autorizada excepcionalmente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pero la entidad territorial dentro de su autonomía financiera tiene la plena disposición y administración de ellos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

- Se reitera que el sujeto activo de las estampillas es la entidad territorial, en este caso, el Distrito Capital, y que las Universidades Distrital Francisco José de Caldas, Nacional y Pedagógica Nacional son beneficiarias del citado tributo. En otras palabras, son beneficiarias de la destinación excepcional definida por el legislador.

2- En caso de determinarse que el sujeto activo sea Bogotá D.C. (Sector Central) a través de la Secretaría Distrital de Hacienda SDH, ¿es viable que en el momento del recaudo esta Secretaría le dé el tratamiento como ingresos propios a los recursos por concepto de estas estampillas?

Atendiendo que los recursos recaudados por concepto de la Estampillas Universidad Distrital Francisco José de Caldas y Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional, son recursos propios de la entidad territorial de Bogotá, D.C., es necesario que a partir de la vigencia presupuestal 2020 éstos ingresen al presupuesto de la administración central, como ingresos corrientes tributarios, y que se trasladen a las universidades beneficiarias mediante transferencias.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica. Copia de este concepto será remitida a través del correo electrónico de la entidad a la Dirección Distrital de Presupuesto.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

Correo Electrónico: lpazos@shd.gov.co

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte <i>MAO</i>
Proyectado por:	Fanny Fernández Mendoza <i>fmmf</i>