



OJ- 00839 - 22

Bogotá, D.C., 02 de agosto de 2022

**De:** **JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Para:** **CARLOS RAMON BERNAL ECHEVERRY**  
Jefe Oficina Asesora de Planeación y Control

**Asunto:** **Respuesta a consulta jurídica sobre distribución de los recursos recaudados por concepto de estampilla (Ley 648 de 2001, Ley 863 de 2003 y Ley 1825 de 2017)**

Respetado Jefe, cordial saludo.

La suscrita Oficina Asesora Jurídica se permite informar que, en atención a su solicitud de concepto relacionado con la distribución de recursos recaudados por concepto de estampilla, en virtud de lo previsto en las Ley 648 de 2001, 863 de 2003 y 1825 de 2017, se procedió a dar traslado de la misma a la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD), teniendo en cuenta no solo las competencias previstas en el Decreto Distrital 601 de 2014 y el Decreto Distrital 364 de 2015, sino de manera específica, los lineamientos y directrices que dicha entidad ha emitido con la relación a la estampilla.

En orden de lo anterior, se informa que a la fecha no se ha recibido pronunciamiento de la precitada autoridad tributaria. Sin perjuicio de lo anterior, y con ello sin desconocer la autoridad que sobre la materia tiene la SHD, la suscrita Oficina Asesora Jurídica se permite expresar sus consideraciones dentro del alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

## 1. Consideraciones

- 1.1. Las estampillas constituyen un instrumento de política fiscal que, para su configuración, suele implicar dos niveles de desarrollo: El primero, en el centro, correspondiente al Congreso de la República; y el segundo, en la periferia, correspondiente a las Asambleas y Concejos del nivel regional y local.<sup>1</sup>
- 1.2. La Corte Constitucional, precisamente tomando como ejemplo a las estampillas a favor de universidades públicas<sup>2</sup>, ha indicado que dan lugar al recaudo de rentas endógenas en tanto concurren los criterios formal, orgánico y territorial, y que ese recaudo tiene como finalidad atender responsabilidades de los entes locales, pues se encuentran:

*“estrechamente vinculadas con políticas de educación, salud, desarrollo regional y protección de sujetos en situación de debilidad. En adición a ello, la Corte ha constatado que el hecho gravable que da lugar al pago del tributo se encuentra asociado, usualmente, a la celebración de determinados actos y contratos.”<sup>3</sup>*

- 1.3. Conforme con lo anterior, se tiene se tiene que la creación de una estampilla implica una relación entre la actividad legislativa y las competencias y responsabilidades que tiene a cargo una o varias entidades territoriales, tal y como sucede con la ejecución de políticas sociales.
- 1.4. Entonces, si bien puede afirmarse que las entidades territoriales gozan de competencia para administrar sus recursos, y que esa competencia deja en evidencia el reconocimiento de su autonomía, la Corte Constitucional ha

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2021 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 2019 M.P. Carlos Bernal Pulido

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 2021 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



resaltado que en algunos casos ella se atenúa, de allí que la intervención legislativa pueda ser mayor.

- 1.5. Así, es oportuno indicar que la evaluación de constitucionalidad que ha efectuado la Corte sobre la intervención legislativa en el manejo de recursos territoriales también ha versado sobre la autorización por parte del Congreso de la República de la emisión de estampillas para impulsar el desarrollo de las universidades públicas. Ese ha sido el caso en concreto de las Sentencias C-089 de 2001<sup>4</sup> y C-910 de 2004<sup>5</sup>
- 1.6. En la primera de las anteriores providencias (C-089 de 2001), se efectuó un examen de constitucionalidad respecto de la intervención legislativa del Congreso de la República en la emisión de la estampilla “*Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años*”. En dicho pronunciamiento, el Alto Tribunal sentó las siguientes líneas sustanciales:
  - 1.6.1. Los recursos de la estampilla “*Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años*” corresponden a la categoría de fuente endógena de financiación. Por tanto, la competencia que tiene el legislador respecto a la destinación específica de tales recursos se encuentra, en principio, restringida.
  - 1.6.2. De la revisión de los antecedentes legislativos, especialmente la exposición de motivos, la emisión de la estampilla constituye la adopción de una medida de naturaleza tributaria que responde a serios problemas de financiación de la universidad pública.
  - 1.6.3. La medida tributaria no versa en un asunto que sea meramente de índole local o regional, pues también involucra a estudiantes provenientes de otras ciudades y municipios del país. En ese orden, pese a que la medida se realiza en una institución del ámbito local, lo cierto es que tiene trascendencia nacional, en la medida en que involucra a la educación superior colombiana. De ese modo, en consideración de la Corte, la emisión de la estampilla tiene como propósito el saneamiento financiero de una universidad pública con impacto nacional.
  - 1.6.4. Frente a la dimensión de la intervención legislativa, la Corte concluyó que resulta proporcionada, pues se trata de *un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento*. Igualmente, sentó el alto tribunal que, la medida se encuentra dentro de las excepciones constitucionales que autorizan la intervención del Congreso de la República en materia de rentas territoriales propias.
- 1.7. Ahora bien, en el caso de la segunda providencia (C-910 de 2004), se tiene que, a través de ella se evaluó la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley 863 de 2003, disposición que, como es de conocimiento, ordenó una retención del 20% de los ingresos de las entidades territoriales por concepto de estampillas. La destinación específica que el legislador dio a ese monto correspondió a la atención de los fondos de pensiones de la entidad destinataria de los recaudos. En dicha oportunidad, la Corte sentó:
  - 1.7.1. Que siguiendo los lineamientos de las sentencias C-538 y C-873 de 2002, si bien la posibilidad de intervención del legislador se encuentra más restringida tratándose de recursos territoriales que provienen de fuentes endógenas, la facultad de definir la destinación del recurso no recae exclusivamente en las autoridades locales, pues de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, también puede hacerlo el Congreso de la República en la ley habilitante, sin que por ello se entienda restringido el alcance de la autonomía territorial.
  - 1.7.2. En todo caso, la restricción a la precitada autonomía territorial respecto a la destinación específica de los recursos debe ser necesaria, útil y proporcionada al fin que el legislador pretende alcanzar.
  - 1.7.3. En el análisis de constitucionalidad sobre la medida que en específico resolvió el Congreso de la República

<sup>4</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>5</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica

respecto a la retención del 20% de los recursos para financiar el fondo de pensiones de la entidad destinataria del recaudo de la estampilla, la Corte encontró que ella resultaba razonable y proporcionada, en la medida en que se orientaba a resolver un problema social, esto es, el pasivo pensional, el cual tiene incidencia de carácter nacional.

- 1.8. En mérito de lo que ha sido expuesto en precedencia, resalta la suscrita Oficina Asesora Jurídica que, si bien los recursos por concepto de estampilla a favor de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas tienen la connotación de rentas endógenas, lo cierto es que tienen una destinación específica que ha sido objeto de análisis constitucional, en el cual se ha sentado que la intervención legislativa resultó razonable y proporcionada.
- 1.9. En ese orden, y descendiendo a la consulta efectuada por la Oficina Asesora de Planeación y Control, debe indicarse que en ella se plantea un juicio de orden valorativo, según el cual, las leyes que crearon y regularon la emisión, recaudo y destinación de la estampilla, y la reglamentación de la misma a nivel distrital, no estipularon una distribución al cierre de cada vigencia, sino que previeron una *distribución en términos globales*<sup>6</sup>.
- 1.10. Frente a la estimación anterior, esta Oficina se permite indicar que, si bien el texto de las precitadas normas nacionales y distritales no aluden a una distribución por cada vigencia anual, tampoco establece o autoriza que se pueda efectuar la aludida distribución en *términos globales*. De esa manera, no se debe pasar por alto que, para el manejo de los recursos de la estampilla deben aplicarse los principios de planeación y ejecución presupuestal, de allí que ni las referidas normas nacionales, ni las normas distritales estaban obligadas a especificar la vigencia de ejecución presupuestal. Tal acción ya se encuentra supeditada al marco general de ejecución de los recursos públicos, sin perjuicio del carácter que tiene la Universidad como un ente autónomo.
- 1.11. Ahora bien, es preciso resaltar que, en percepción de la suscrita Oficina Asesora Jurídica, y con base en la constitucionalidad de la intervención legislativa ya sentada por la Corte, existen ingredientes normativos en las Leyes 648 de 2001, 863 de 2003 y 1825 de 2017 que impedirían la distribución en *términos globales*:
  - 1.11.1. El primer ingrediente, está dado por la valoración discrecional que en ejercicio de su potestad legislativa llevó a cabo el Congreso de la República. De esa forma, no se puede pasar por alto que él directamente se encargó de definir, si se quiere, un marco de peso, de importancia o de priorización de los distintos rubros de inversión, ello es evidente cuando estipuló distintos porcentajes para diversos objetos de inversión. Esa realidad es de importancia trascendental en este caso, pues los recursos no fueron previstos para la Universidad de manera pura y simple, sino que tenían un condicionamiento, y es la valoración que de entrada hizo el Congreso de la República respecto a su destinación.
  - 1.11.2. En ese orden, se desconocería la voluntad legislativa si la ejecución de los recursos se efectúa mediante la suspensión discrecional de la atención de unos rubros para privilegiar la atención de otros en determinadas vigencias fiscales, independientemente de que en otras vigencias fiscales se haga una compensación para ajustarse a los porcentajes establecidos en la ley al final del periodo de recaudo. Es claro que esa valoración, en el sentido de estimar cuánta importancia tiene la atención de uno o de otro, ya la hizo el Congreso de la República, y la hizo mediante la fijación de unos porcentajes diferenciados en la ley de la estampilla.
  - 1.11.3. Aunado a lo anterior, es preciso recordar el principio de legalidad de la función pública que, aplicado a este caso concreto, conlleva a afirmar que el hecho que las normas nacionales y distritales no hayan aludido explícitamente a una ejecución por vigencias anuales, no conlleva a concluir que la Universidad esté facultada para entrar a escoger, a su discreción, cuáles de los rubros fijados por el Congreso de la República se atienden y cuáles se postergan respecto a su participación en el recaudo generado por la estampilla.
  - 1.11.4. El segundo ingrediente es el momento en que surge la destinación específica sentada por el Congreso de la

<sup>6</sup> Folio 8 del Oficio OAPAC\_2022IE-187



República. En el oficio de consulta de la Oficina Asesora de Planeación y Control se percibe que el peso de la destinación específica parece tener lugar una vez sea consolidada, si se quiere, una bolsa de recursos. Se considera que esa posición no es acertada en sentido estricto, pues la destinación específica pesa desde el mismo momento en que se efectúa, por parte del sujeto obligado, cada pago individual. En otras palabras, y a modo de ejemplo, cuando un contratista pagó el valor de la estampilla en virtud de su contrato específico y particular, frente a ese recurso ya pesa la obligatoriedad de la destinación en los porcentajes definidos por el legislador.

- 1.11.5. Con base en lo descrito, como la destinación específica pesa en cada recaudo efectuado, la acumulación de varios de ellos (ej. en un día, un mes, un semestre, un año...) y la formación si se quiere de una bolsa de recursos, no inaplica, ni cambia, ni suspende los porcentajes definidos por el Congreso de la República. Por ello, si se observa con atención, es la destinación específica que pesa en cada pago la que impone que los porcentajes no varíen, ni puedan variar, pues no incide el hecho que los distintos pagos individuales se acumulen en una bolsa de recursos, sigue plenamente vigente el condicionamiento impuesto por el legislador.
- 1.11.6. Evidentemente lo anterior no quiere decir que la totalidad de esa bolsa de recursos deba ser ejecutada en un solo momento, lo que se quiere decir es que, según el rubro, existe un límite de tope, y por tanto, no es posible *motu proprio*, decidir que el porcentaje del recaudo que pertenece a un rubro, se destine a otro so pretexto de compensarlo a futuro. En ese escenario, la destinación específica no será la que definió el Congreso de la República, sino la decidida discrecionalmente por la administración, y en la práctica los porcentajes definidos por el legislativo tampoco habrán sido observados, pues a un rubro se le habrá destinado más de lo que preveía la ley, claro, so pretexto de compensarlo en el futuro.
- 1.11.7. Es así como queda en completa claridad que, efectuado el pago de la estampilla por una persona natural o jurídica, a ese pago individual ya le pesan los porcentajes de inversión definidos por el Congreso de la República en la ley de la estampilla. Ahora bien, que por un periodo de tiempo se acumulen varios pagos y se forma una bolsa de recaudo constituida por esos pagos individuales, no cambia el peso de los porcentajes ni la destinación específica, que, se reitera, ya fue objeto de análisis constitucional. De allí que, la administración no puede tomar esa acumulación de recursos para decidir discrecionalmente que todo lo recaudado lo destinara a un solo rubro, o que todo lo recaudado lo destinara a unos rubros mientras mantiene suspendida la atención de otros, o incluso que los atenderá todos, pero con un peso de tope distinto.
- 1.11.8. En opinión de la suscrita Oficina Asesora Jurídica, en esos tres casos, se estarían desconociendo los porcentajes y destinación específica que fijó el Congreso de la República, pues, como se ha repetido, ella pesa desde el mismo momento de cada recaudo individual. Si el querer del Congreso de la República hubiese sido la distribución en “términos globales” lo lógico es que no se hubiera ocupado de identificar y fijar unos rubros de inversión y menos aún, fijado los porcentajes o topes, pero lo cierto es que lo hizo en ambas leyes de estampilla.

Con base en las consideraciones precedentes se aborda el objeto de los interrogantes formulados en la consulta.

## 2. Respuesta a los interrogantes:

### Frente a los interrogantes 1 y 2

1. *La distribución inicial de los recursos de estampilla definida por la Ley 648 de 2001, estuvo vigente entre el 8 de febrero de 2002, fecha en la cual el Consejo Superior Universitario adoptó el Plan de Desempeño, y el 28 de diciembre de 2003, día anterior a la de expedición de la Ley 863 de 2003. Si bien la Universidad durante este periodo no llevó a cabo procesos de programación y ejecución de estos recursos, agradecemos a la Secretaría nos confirme o no la obligatoriedad de aplicar dicha distribución del recaudo que la misma haya registrado durante este período, independientemente de que la Universidad lo haya programado y ejecutado a través de sus proyectos de inversión en una vigencia posterior como fue la del 2008.*



2. *De igual manera, la distribución de la estampilla que estuvo vigente entre el 29 de diciembre de 2003 y el 31 de diciembre de 2017, fue la recalculada por la misma Universidad a raíz de los establecido en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003.*

**Respuesta:** En criterio de la suscrita Oficina Asesora Jurídica, los recursos que por concepto de la estampilla hayan sido objeto de recaudo por hechos generadores en vigencia de la Ley 648 de 2001 y con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 863 de 2003, están sujetos de manera pura y simple a los porcentajes de destinación específica que define el artículo 2 de la primera de esas dos normas:

- El cuarenta por ciento (40%) 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 veinte por ciento (20%) se invertirá en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales.
- El quince por ciento (15%) para atender el pasivo prestacional por concepto de pensiones, y cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- El diez por ciento (10%) para promover el Fondo de Desarrollo de la Investigación Científica.
- El cinco por ciento (5%) con destino al desarrollo y fortalecimiento de los doctorados.
- El cinco por ciento (5%) con destino a las bibliotecas y centros de documentación.
- El cinco por ciento (5%) con destino al fortalecimiento de la Red de Datos.

Los recursos que por concepto de estampilla hayan sido objeto de recaudo por hechos generadores en vigencia de la Ley 863 de 2003, son objeto de retención del 20% en los términos que define el artículo 47 de dicha norma. Efectuada esa retención, se aplica la destinación específica prevista en el precitado artículo 2 de la Ley 648 de 2001.

En ese orden de ideas, los porcentajes legales que se aplican son aquellos vigentes al momento del hecho generador. Lo anterior, con fundamento en lo previsto en el artículo 363 de la Constitución Política, en virtud del cual, las leyes tributarias no se aplican con retroactividad.

Igualmente, se tiene en cuenta que, de conformidad con el artículo 338 constitucional: *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 acuerdo.*

### **Frente al interrogante 3:**

*3. Es claro que en las leyes señaladas que determinaron la emisión, recaudo y destinación de los recaudos de estampilla y en sus respectivas normas reglamentarias expedidas por el Concejo de Bogotá y la Administración Distrital, se establece su distribución en términos globales sin especificar de manera alguna la obligatoriedad de su cumplimiento al cierre de cada vigencia. Dada esta condición de la norma, comedidamente le solicitamos a la oficina Jurídica concepto sobre la posibilidad y las condiciones que se debieran cumplir, para que la Universidad tenga la posibilidad de formular una proyección estratégica de recaudos y aplicación de los recursos de estampilla que le permita priorizar, en ciertas vigencias, la participación de algunas destinaciones en la perspectiva de ser ajustada o compensada en vigencias posteriores de tal manera que, en fechas de corte definidas por la misma Universidad o al cierre de la vigencia de la estampilla, se cumpla con los porcentajes de destinación establecidos en la Ley 1825 de 2017.*

*Esta consulta la realiza la Universidad, en el propósito de viabilizar proyectos estratégicos que, como los de nuevas construcciones, requieren de contrataciones iniciales importantes en lo que corresponde al componente de obra, para posteriormente enfatizar en los de dotación, redes y bibliotecas que se constituyen en los otros conceptos de destinación definidos para estampilla. De ser la concepción del cumplimiento anualizado de la distribución de la estampilla la que se*



UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica

*deba adoptar para su ejecución, no sería factible en el corto plazo viabilizar proyectos de alcance estratégico, puesto que la única alternativa sería la de dejar ejecutar por un número determinado de vigencias los recaudos de estampilla, como forma de ahorro de tal manera que se pueda asegurar el monto inicial requerido para su financiación.*

**Respuesta:** En virtud de las consideraciones desarrolladas a lo largo del presente documento y que se sintetizan en:

1. El análisis de constitucionalidad llevado a cabo por la Corte respecto a la estampilla, y en concreto, la conformidad que expresó respecto a la intervención legislativa que tuvo lugar con la destinación específica de los recursos.
2. La valoración discrecional que efectuó el legislador respecto de los rubros y porcentajes de atención.
3. El principio de legalidad de la función pública.
4. El peso de la destinación específica luego de cada pago individual.

Todo lo anterior, en el marco de los principios de planeación y ejecución presupuestal, sustentan la conclusión de la suscrita Oficina Asesora Jurídica respecto a la improcedencia de una distribución *en términos globales*.

La razón es certera y es que ello implicaría en la práctica que el peso de valoración de los rubros, no sea en realidad la que definió el Congreso de la República, sino la que discrecionalmente establezca la Universidad, en orden a determinar que, mientras unos rubros gozan del recaudo, otros se quedan a la espera; posibilidad que no se observa autorizada en las normas estudiadas.

Evidentemente, los porcentajes del Congreso de la República en la ley de estampilla no estarían siendo aplicados, máxime, como ya se dijo, que en opinión de esta Oficina la destinación específica pesa desde el mismo momento de cada recaudo individual, de modo que cuando se resuelve atender un rubro dejando en suspenso por otro, en la práctica el porcentaje que se estaría asignando no es el ordenado legislativamente.

En suma, no debe perderse de vista que la intervención legislativa que determinó la destinación de los recursos ya hizo una valoración del peso de cada rubro. Así, fueron los porcentajes fijados por el Congreso de la República los que determinaron la prioridad de atención, ese fue el criterio. Considerar que la autoridad administrativa puede elegir destinar el recaudo para la atención de unos rubros mientras deja al pendiente la atención de otros, significa, cuanto menos inaplicar, o sino cambiar, el marco valorativo fijado por el Legislador respecto a unos recursos endógenos.

Con base en lo expuesto, es claro que el propósito de *“viabilizar proyectos estratégicos”* no permite inaplicar la destinación específica prevista en las leyes 648 de 2001, 863 de 2003 y 1825 de 2017. Si se estima que la aplicación de los porcentajes previstos por el Congreso torna a corto o mediano plazo insuficientes los recursos para la atención de un rubro en específico, deberá revisarse la procedencia de otros mecanismos de apropiación presupuestal o financiación, como vigencias futuras o empréstito.

Es oportuno resaltar, como ya se advirtió al inicio del presente documento, que todo lo anterior corresponde a la valoración jurídica de esta Oficina y que ella se emite: 1. Sin desconocer la competencia que en la materia tiene la Secretaría Distrital de Hacienda, como autoridad tributaria en el Distrito Capital y 2. Dentro del alcance que prevé el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Atentamente,

**JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FECHA	FIRMA
Proyectado	César Danilo Sanabria Palacio -Asesor OAJ	28/07/2022	