

Al responder cite este número:
OFI2021-29462-OAJ-1400

Bogotá D.C. jueves, 14 de octubre de 2021

Señora
Kendry Loraine Rende Villegas
Calle 63 A # 22A – 77 Casa
Dirección Electrónica: kendry-08@hotmail.com
Barranquilla, Atlántico

Asunto: Concepto sobre el alcance jurídico y material del uso de los recursos de la estampilla adulto mayor en una entidad territorial - PQRSD - 074179 de 10 de septiembre de 2021.

Respetada señora Kendry Loraine,

En atención a su solicitud radicada con el EXT_S21-00076503-PQRSD-074179-PQR, mediante la cual solicita concepto sobre el alcance jurídico y material del uso de los recursos de la estampilla adulto, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

1. Consulta.

“Cuál es el alcance jurídico y material del uso de los recursos de la estampilla adulto mayor en una entidad territorial? ¿Qué se puede contratar con estos recursos y que está prohibido?”.

2. Marco Jurídico

2.1. Fundamentos constitucionales

“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”.

“Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la

vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

“**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

“**Artículo 338.** 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

(...)”.

“**Artículo 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. (...) Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.”

2.2. Fundamentos legales

2.2.1. Ley 687 de 2001

“ARTÍCULO 3o. Autorízanse a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales para señalar el empleo, la tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso de la estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, centros de la vida para la tercera edad en todas las operaciones que se realicen en sus entidades territoriales.

(...)

ARTÍCULO 7o. Las entidades territoriales autorizadas por las asambleas departamentales, concejos distritales y municipales que adopten la estampilla y recauden los fondos provenientes de los actos que se lleguen a gravar, podrán suscribir convenios con entidades de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, que desarrollen en su objeto y finalidad, actividades encaminadas a protección y asistencia de las personas de la tercera edad”.

2.2.2. Ley 1276 de 2009

“Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida (...)”.

Artículo 2°. Alcances. La presente ley aplica en todo el territorio nacional; en las entidades territoriales de cualquier nivel, que a la fecha hayan implementado el cobro de la estampilla y estén desarrollando programas que brinden los servicios señalados en la presente ley. Los recursos adicionales generados en virtud de esta ley, serán aplicados a los programas de adulto mayor, en los porcentajes aquí establecidos.

Artículo 3°. Modificase el artículo 1 de la ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

(...)"

Artículo 4°. *Modificase el artículo 2° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Artículo 4°. El valor anual a recaudar, por la emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo anterior, será como mínimo, en los siguientes porcentajes, de acuerdo con la categoría de la entidad territorial:*

Departamentos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1° 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Departamentos y Municipios de 2a y 3a Categorías: 3% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Departamentos Municipios de 4a, 5a, y 6a, Categorías: 4% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Artículo 5°. *Modificase el artículo 4° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley.*

Artículo 8°. *Modificase el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Responsabilidad. El Alcalde municipal o distrital será el responsable del desarrollo de los programas que se deriven de la aplicación de los recursos de la estampilla y delegará en la dependencia afín con el manejo de los mismos, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida y creará todos los sistemas de*

información que permitan un seguimiento completo a la gestión por estos realizada”.

“Artículo 9°. Adopción. En el Acuerdo del Concejo municipal o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de Centros Vida, anteriormente contempladas, estableciendo aquellos servicios que como mínimo, se garantizarán a la población objetivo, de acuerdo con los recursos a recaudar y el censo de beneficiarios”.

2.3. Fundamentos jurisprudenciales

2.3.1. Sentencia C-503/14

“En efecto, el legislador buscó con la expedición de la Ley 1276 de 2009: (i) adoptar un nuevo esquema de atención al adulto mayor no circunscrito a la satisfacción básicas de sus necesidades, sino bajo un concepto de cuidado integral de la vejez, a través de los denominados Centros Vida, (ii) prestar dicha atención integral no solamente a las personas de la tercera edad sin sitio de habitación, sino a la población adulta de los estratos vulnerables clasificados en el nivel I y II del SISBEN y otros según su capacidad de pago y (iii) establecer en todos los municipios la estampilla pro anciano, para fortalecer las fuentes de financiación del cuidado de la vejez, por cuanto algunas entidades territoriales no la habían adoptado. De otra parte, se dijo que la distinción hecha por el legislador se encuentra justificada en las nuevas funciones asignadas a los llamados Centros Vida, y al número de potenciales beneficiarios, es razonable y proporcionada”.

Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como 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 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 (...).”.

Dentro de los grupos poblacionales que la Corte ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de debilidad manifiesta, se encuentran las personas inmersas en situación de pobreza extrema. Sobre este sector, ha reconocido que de la naturaleza del Estado colombiano emana el deber de atención a las personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud (...).”.

2.3.2. Sentencia C-734 de 2002

Señaló la jurisprudencia sobre el principio de Equidad, Eficiencia y Progresividad del Tributo:

“(…) es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”.

2. Consideraciones

Comoquiera que en la consulta se hace alusión al alcance jurídico y material del uso de los recursos de la estampilla adulto mayor en las entidades territoriales y que se puede contratar con estos recursos, se abordará el presente concepto, teniendo en cuenta lo establecido en las facultades normativas de la Ley 1276 de 2009, así:

3.1. Principio de Legalidad del Tributo.

Antes de abordar los principios que rigen la temática tributaria sobre la estampilla pro adulto mayor, debemos establecer que es un tributo dentro de la especie “tasa parafiscal” necesaria y obligatoria, toda vez que se cobra para algunos usuarios que denominaremos sujetos pasivos o contribuyentes y desarrollan actividades frente a organismos de carácter público y, el sujeto activo es el departamento, *municipio o distrito* recaudador de este impuesto.

El objeto pretendido en este principio es preservar la seguridad jurídica y delimitar el poder impositivo del Estado y así lo establece la Constitución Política en el Art. 338 entregando competencias al congreso para crear normativa tributaria y de igual forma sin dejar a un lado la autonomía territorial que ostentan los municipios al poder regular su normativa interna, a través de acuerdos y ordenanzas.

En relación con el principio de legalidad del tributo, la Corte Constitucional ha señalado:

“La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo tiene las siguientes características: (i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”. (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así,

frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución. Por otro lado, esta Corporación ha señalado una serie de reglas derivadas del principio de legalidad: “(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella”¹

3.2. Principios de Equidad, Eficiencia y Progresividad del Tributo.

El artículo 363 de la norma superior, busca el equilibrio evitando que el derecho impositivo sea contrario a los Derechos Fundamentales ya establecidos. En otras palabras, tiene como objeto la equidad, su eficiencia y ser progresiva lo que quiere decir que el desarrollo político y social esté en consonancia.

3.3 Alcance jurídico y material del uso de los recursos de la estampilla adulto mayor en una entidad territorial.

Esta materia se encuentra regulada expresamente en las Leyes 687 de 2001 y 1276 de 2009, las cuales determinan el objeto, alcance, porcentajes de recaudo, conceptúa y determina los procedimientos para ejecutar el cobro del recaudo de este gravamen, el cual sirve de sustento a la población adulto mayor, que a su vez fue considerada en la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos humanos de las personas mayores, aprobada por la Ley 2055 de 2020².

¹ Corte Constitucional Sentencia C-891/12

“3. Necesidad y conveniencia de la adhesión de Colombia a la Convención

(...) la Ley 1276 de 2009, modificatoria de la Ley 687 de 2001, que establece nuevos criterios de atención integral de las personas adultas mayores en los centros día o centros vida (...).”

El artículo 3 de la Ley 1276 de 2021 establece “La presente ley aplica en todo el territorio nacional; en las entidades territoriales de cualquier nivel (...)”, lo cual indica que estas entidades tienen la facultad legal e impositiva para recaudar este gravamen, y los recursos percibidos “(...) serán aplicados a los programas de adulto mayor, en los porcentajes aquí establecidos”.

La normativa legal es expresa y precisa sobre el uso de los recursos de la estampilla adulto mayor en una entidad territorial, *tales recursos se deben destinar de manera obligatoria* para contribuir a la “construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional”.

El Departamento Administrativo de la Función Pública establece a través de concepto 467211 de 2020³, precisa un concepto general sobre el ámbito de aplicación de la estampilla adulto mayor:

“Ahora bien, cabe señalar que las estampillas son gravámenes con naturaleza de tasa parafiscal, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurren las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado”.

Asimismo, el artículo 5 *ibidem*, determina que “El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley”.

Por esta razón las entidades territoriales tienen la competencia para adoptar y recaudar el recurso proveniente de este gravamen, de igual forma, pueden celebrar o suscribir convenios con entidades de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, en relación con el objeto a desarrollar, el cual se justifica en la protección y asistencia de las personas de

² Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, aprobado por la ley 2055 de 2020, en Washington, el 15 de junio de 2015.

³ Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 467211 de 2020.

la tercera edad, además tiene una destinación expresa en la ley para la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad.

Para concluir se logra establecer que el alcance jurídico y material de la presente consulta está definido en la normativa descrita y referenciada, siendo su objetivo final la protección del adulto mayor, toda vez que el recaudo de este gravamen está dirigido a una población vulnerable que requiere de cuidados y atenciones especiales.

3. Concepto.

Teniendo en cuenta lo señalado en la Constitución Política, en la ley, acorde con la jurisprudencia anteriormente referida, el recaudo de la estampilla adulto mayor, se encuentra regulado con el fin de que los recursos públicos tengan una destinación al adulto mayor, por lo que cualquier entidad territorial debe actuar conforme a lo establecido en todas las regulaciones propias de la materia.

Así mismo, las entidades territoriales tienen la competencia para adoptar y recaudar el recurso proveniente de este gravamen; y, de igual forma, pueden celebrar o suscribir convenios con entidades de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, en relación con el objeto a desarrollar, el cual se justifica en la protección y asistencia de las personas de la tercera edad.

4. Naturaleza del concepto.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, y por lo tanto, no compromete la responsabilidad del Ministerio, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, es solo un criterio orientador.

Cordialmente,

LUCÍA MARGARITA SORIANO ESPINEL
Jefe Oficina Asesora Jurídica



Documento emitido por el Ministerio del Interior. Verifique su autenticidad en:
<https://compromisos.mininterior.gov.co/consulta/?ID=xhGNvkkFugSYa7EVQ4ZDCg==>

Elaboró. Andrés Felipe Sandoval Lozano, Abogado Contratista, OAJ
Revisó. Jeannette Muñoz, Profesional Especializada, OAJ
Revisó: Life Armando Delgado Mendoza, Coordinador Grupo Actuaciones Administrativas
Aprobó. Lucía Soriano Espinel – Jefe Oficina Asesora Jurídica

PQRSD-074179 10/09/2021
TRD 1400 - 1402 16 74