



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 557

Bogotá, D. C., viernes, 27 de agosto de 2010

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 067 DE 2010 CÁMARA

*por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

**Artículo 1º. Objeto:** La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios que rigen las actividades de cabildeo a fin de garantizar la mayor transparencia en la formación de las leyes, en la creación, modificación o derogación de los actos jurídicos de la Rama Ejecutiva, al igual que en la adopción de políticas y programas de la misma.

**Parágrafo.** Las disposiciones contenidas en la presente ley, se entenderán sin perjuicio del derecho constitucional que les asiste a todos los ciudadanos de conformidad con la ley, de formular observaciones respetuosas a las autoridades públicas respecto de los actos jurídicos sometidos a su creación y de presentar solicitudes a las mismas en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta Política.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplicará a las actividades de cabildeo taxativamente enumeradas en la misma.

**Artículo 3º. Actividades de cabildeo.** Son actividades de cabildeo:

a) **Los contactos de cabildeo:** Se entiende por contactos de cabildeo, cualquier comunicación oral o escrita, hecha en nombre propio o de un cliente, dirigida a cualquier servidor público señalado en el artículo 4º de esta ley, con miras a:

1. La creación, modificación o derogación de normas de carácter nacional, departamental, distrital o municipal.

2. La formulación, modificación o adopción de acto político, programa o posición del Gobierno Nacional, departamental, distrital o municipal.

b) **Los esfuerzos tendientes a apoyar dichos contactos.** Estos esfuerzos incluyen:

1. Actividades preparatorias.
2. Actividades de planeación.
3. Investigaciones.

4. Trabajos para ser utilizados respecto del mismo aspecto o dirigidos a idéntico funcionario, ya sean realizados individualmente o en coordinación con otras personas dedicadas a actividades de cabildeo.

c) **Los comunicados de origen democrático.** Se entienden por comunicados de origen democrático, todas las comunicaciones de sectores organizados de la población, tales como las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cultos religiosos, grupos minoritarios etc., con el propósito de dar a conocer una cierta decisión pretendida y de presionar para su adopción.

**Parágrafo.** La información transmitida por los medios públicos de comunicación, así como los informes de comisiones, discursos, conferencias, testimonios, etc., no constituyen actividades de cabildeo.

**Artículo 4º. Sujetos de las Actividades de Cabildeo.** Pueden ser válidamente contactados con el propósito de desarrollar actividades de cabildeo, los siguientes servidores públicos:

- a) En la Rama Ejecutiva del Poder Público:
1. El Presidente de la República.
  2. El Vicepresidente de la República.

3. Los miembros de los Consejos Superiores de la Administración.

4. Los Ministros del Despacho.

5. Los Directores de Departamento Administrativo del Orden Nacional.

6. Los Gobernadores.

7. Los Diputados.

8. Los Alcaldes.

9. Los Concejales.

10. Los gerentes de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

11. Cualquier otro funcionario con capacidad de adoptar decisiones administrativas, o de colaborar o participar en su adopción.

b) En la Rama Legislativa del Poder Público:

1. Los Senadores de la República.

2. Los Representantes a la Cámara.

3. Los asesores de Senadores y Representantes.

**Artículo 5°. Naturaleza facultativa del cabildeo.** Es facultativo de los servidores públicos referidos en el artículo anterior, a quienes se pretende contactar con el propósito de gestionar sobre las actividades de cabildeo, aceptar ser contactados. No obstante, será obligatorio para el cabildero independiente o la firma de cabildeo, antes de gestionar el contacto, inscribirse y haber obtenido el certificado de que habla el numeral 3 del artículo 11 de la presente ley.

Los servidores públicos de que trata la presente ley que sean invitados a foros, seminarios y en general a eventos que tengan que ver con asuntos que se estén tramitando por la entidad o la Comisión a la que pertenecen o puedan a futuro ser objeto de estudio por la misma, deberán informar a su superior o a la Mesa Directiva de la misma Comisión, respectivamente, con el fin de dar transparencia al proceso de toma de decisiones.

En los casos en los que la invitación sea sufragada en parte o totalmente por la entidad que invita, se deberá consultar a la comisión en pleno para que esta dé su visto bueno.

**Artículo 6°. Definiciones.** Para efectos de esta ley se entiende por:

**a) Cabildeo.** Todo esfuerzo –protegido constitucionalmente– y realizado por individuos o grupos de individuos, organizados autónomamente, para influir, en defensa de intereses particulares, en el proceso legislativo, en las decisiones político-públicas y en cualquier asunto propuesto, mediante la distribución de material impreso, la concurrencia a las diferentes comisiones y subcomisiones del Congreso o del Poder Ejecutivo, así como a entrevistas o a intentos por entrevistar a los miembros de estos.

**b) Cabildero.** Las personas naturales o jurídicas que adelanten las actividades de cabildeo definidas en el artículo 3° de la presente ley.

**c) Cabildero Independiente.** Es la persona natural que desarrolla actividades de cabildeo en representación de intereses propios o ajenos, y que está debidamente inscrita en el libro de registro correspondiente de que trata la presente ley.

**d) Firma de Cabildeo.** Es la sociedad legalmente constituida y registrada de conformidad con la ley comercial, en cuyo objeto social se establezca la posibilidad de desarrollar y gestionar actividades de cabildeo, en representación de intereses propios o ajenos. La firma de cabildeo deberá inscribirse como tal en el libro de registro respectivo de que trata la presente ley; así como a los empleados que ejerzan la función de cabildero.

**e) Cliente.** Es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que contrate los servicios de un cabildero independiente o de una firma de cabildeo.

**f) Contrato de Cabildeo.** Es el acuerdo de voluntades de carácter comercial por medio del cual un cabildero independiente o una firma de cabildeo se obliga a desarrollar una o varias actividades de cabildeo a las que hace referencia el artículo 3° de la presente ley, a cambio del pago de una suma de dinero.

El contrato de cabildeo es consensual y sólo genera para la firma de cabildeo o el cabildero independiente obligaciones de medio. En los demás aspectos el contrato de cabildeo se sujetará a las disposiciones generales sobre mandato contenidas en el Código de Comercio.

**g) Grupo de Presión.** Son aquellas organizaciones o colectivos de personas con o sin personería jurídica que buscan influir directamente, en la toma de decisiones o promover sus ideas en un contexto económico y político determinado, incidiendo en las políticas públicas a través de su actuación sobre los poderes ejecutivo y legislativo.

**h) Línea de registro.** Todas las personas naturales o jurídicas, que pretendan realizar labores de cabildeo deberán inscribirse en la línea de Registro, que para tal efecto deben adecuar las entidades enumeradas en el artículo 4° de esta ley, en su página institucional, la cual será administrada por la Secretaría de cada entidad. En estas deberá quedar consignada la siguiente información:

i) Identificar con su nombre la firma de cabildeo o del cabildero independiente, con la información general correspondiente.

ii) Registrarse correctamente para no inducir a error a terceros.

iii) Declarar los intereses y el propósito último del cabildeo.

iv) los nombres y cargos de los servidores públicos a contactar.

v) la persona natural o jurídica representada.

vi) el presupuesto destinado para realizar la actividad de cabildeo y

vii) los comunicados de origen democrático que resuman la gestión desarrollada, hasta su culminación.

viii) Cada actividad de cabildeo deberá ser reportada con toda su información y registrada en folio independiente.

ix) Declara que en lo que a ellos les consta, la información que suministran es objetiva, completa, actualizada y no engañosa.

**Parágrafo.** La inscripción de los cabilderos en esta página servirá para dar cumplimiento al principio de publicidad y además dará transparencia a las actividades de cabildeo.

**Artículo 7°. Prohibición.** Ningún funcionario público puede adelantar actividades de cabildeo, las mismas serán objeto de sanción de conformidad con la ley disciplinaria. La anterior disposición se entenderá sin perjuicio de la facultad de gestionar actividades relacionadas con las decisiones a tomar por otros funcionarios públicos, dentro del marco del ejercicio de sus funciones.

Los Congresistas quedan facultados para reunirse por fuera de su lugar de trabajo con los cabilderos o cabilderos independientes, siempre y cuando lo notifiquen a las mesas directivas de la Comisión a la que pertenecen y en desarrollo de eventos organizados por agremiaciones, empresas privadas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, cultos y sindicatos.

**Artículo 8°. Presentación de Información para la Línea de Registro.** Las autoridades públicas encargadas de administrar la línea de registro consagrada en la presente ley diseñarán un formato para el correspondiente formulario en que se debe presentar la información que han de suministrar las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes para efectos de la inscripción y actualización. En todo caso, el respectivo formulario deberá contener como mínimo la información a que hace referencia el artículo 6° de la presente ley.

**Artículo 9°. Inscripción en la línea de Registro.** Una vez cumplidos los requisitos que la presente ley obliga para que un cabildero independiente o una firma de cabildeo, pueda desarrollar y gestionar actividades de cabildeo, el secretario procederá a su registro, absteniéndose de hacer cualquier otra exigencia diferente a las mencionadas en esta ley. Efectuado el registro, se emitirá el certificado correspondiente que acredite la inscripción respectiva. Una vez obtenido el citado certificado, el cabildero podrá contactar a los servidores públicos a que hace referencia el artículo 4° de esta ley, con el fin de dar inicio a las actividades de cabildeo.

La certificación servirá como prueba de la existencia y representación de la firma de cabildeo o del cabildero independiente y de las facultades de su representante legal e incluirá la información relacionada con el tipo de actividad que realizará en procura de influir frente al funcionario.

#### **Artículo 10. Son funciones del encargado de la línea de registro:**

1. Actualizar periódicamente la información correspondiente a la actividad del cabildeo.

2. Expedir certificados a solicitud del interesado que dé constancia de:

a) El debido registro del cabildero independiente y de la firma de cabildeo.

b) La información contenida en el libro de registro.

c) El compendio de los comunicados de origen democrático que permita evaluar la gestión realizada.

3. Permitir el público conocimiento del desarrollo de las actividades de cabildeo, para lo cual garantizará el acceso público de la información de la línea de registro.

4. Conocer de las violaciones que cometan las firmas de cabildeo, sus cabilderos o los cabilderos independientes, a las disposiciones contenidas en la presente ley, e imponer las sanciones administrativas correspondientes. El trámite para la imposición de las sanciones a que hace referencia la presente ley se adelantará de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo.

5. Dar aviso a las autoridades competentes acerca de las conductas que considere violatorias de tipo penal por parte de los cabilderos independientes, de las firmas de cabildeo, sus empleados y/o los servidores públicos cuando tenga conocimiento de estas. La omisión de aviso a las autoridades por negligencia, su tardanza, o el aviso temerario se sancionará con arreglo a las disposiciones contempladas en la Ley 734 de 2002.

6. Mantener actualizada la línea de registro.

**Parágrafo 1°.** Contra los actos administrativos en donde el encargado de la línea de registro imponga sanciones administrativas a que hace referencia la presente ley, procede el recurso de apelación ante el superior jerárquico de la entidad correspondiente o quien haga sus veces. Resuelta la anterior impugnación, se entiende agotada la vía gubernativa y el interesado podrá acudir a la jurisdicción.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio del Interior y de Justicia abrirá un portal en donde se registrarán las sanciones que se impongan a los cabilderos independientes y a las firmas de cabildeo. Dicho portal deberá ser consultado por los funcionarios encargados del libro de registro antes de efectuar la inscripción de los cabilderos independientes y las firmas de cabildeo. Igualmente, dichos funcionarios deberán informar mensualmente de las sanciones por ellos impuestas.

**Artículo 12. Publicidad de la línea de registro.** La línea de registro será pública, y por lo tanto cualquier persona podrá solicitar certificaciones sobre la información contenida en esta.

Igualmente, cualquier persona podrá impugnar la información allí contenida cuando esta sea fal-

sa o inexacta. Para el ejercicio del derecho antes mencionado el interesado deberá allegar ante la autoridad que efectuó el registro un memorial en donde manifieste el motivo de la inconformidad y allegue las pruebas que pretenda hacer valer. Los funcionarios encargados de administrar la línea de registro adoptarán la decisión previa audiencia del implicado.

**Artículo 13. *Obligatoriedad de actualizar información.*** Los cabilderos independientes y las firmas de cabildeo informarán al encargado de la línea de registro los cambios que se presenten en la información, mediante reportes de actualización.

Se entiende que las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes deberán actualizar la información contenida en el libro de registro cada vez que esta sufra modificaciones, independientemente que para el momento de la actualización se estén o no realizando actividades de cabildeo.

**Artículo 14. *Límites a la Actividad de Cabildeo.*** El desarrollo de actividades de cabildeo estará sujeto a las siguientes limitaciones:

a) Se prohíbe a los funcionarios públicos ejercer actividades de cabildeo hasta tres años después de la separación del cargo.

b) Las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes sólo podrán valerse para el ejercicio de actividades de cabildeo de los recursos legítimos permitidos por la Constitución y la ley.

c) No podrán ejercer actividades de cabildeo quienes hayan sido condenados judicialmente por la comisión de delitos dolosos.

**Artículo 15. *De las sanciones.***

a) Cuando se demuestre que el inscrito de mala fe presentó documentos o informaciones para la inscripción que no correspondan a la realidad, se ordenará, previa audiencia del afectado, la cancelación del registro quedando en tal caso inhabilitado para ejercer actividades de cabildeo por el término de cinco (5) años sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

b) El servidor público que sin cumplir los requisitos de los incisos segundo y tercero del artículo 5° de la presente ley, acuda a invitaciones de gremios, asociaciones, fundaciones, cultos, etc. ... incurrirá en falta disciplinaria de acuerdo con las normas consagradas en la Constitución y la ley.

c) El que gestione actividades de cabildeo sin estar previamente inscrito en la línea de registro, incurrirá en multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), sin perjuicio de las demás sanciones a que se haga acreedor por la conducta ilegal. En caso de reincidencia, la multa se incrementará en el doble, y si se tratare de firma de cabildeo, además de la sanción económica quedará inhabilitada para ejercer la actividad por el término de dos (2) años.

d) El cabildero independiente, o la firma de cabildeo cuyo cabildero o cabilderos empleados rea-

licen actividades de cabildeo sin haber obtenido el certificado mencionado en el numeral 3 del artículo 11 de esta ley, incurrirá en la multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de las demás sanciones a que se haga acreedor con la conducta ilegal.

e) El servidor público que de manera dolosa permita realizar ante sí actividades de cabildeo a personas que no hayan obtenido previamente el certificado, incurrirá en causal de sanción disciplinaria de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 734 de 2002, sin perjuicio de las demás sanciones a que se haga acreedor por la conducta ilegal.

f) Las firmas de cabildeo, sus cabilderos o los cabilderos independientes que omitan registrar información, que registren información falsa o que se abstengan de actualizar las informaciones originalmente registradas, quedarán inhabilitados para realizar actividades de cabildeo por un período de cinco (5) a diez (10) años e incurrirán en multa de veinte (20) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de las demás sanciones a que se hagan acreedores por la conducta ilegal.

g) El cabildero independiente, el representante legal de una firma de cabildeo o cualquier empleado de esta que actuando como tal, ofrezca, entregue u otorgue regalos, dádivas o beneficios a un servidor público contactado con el propósito de gestionar ante este actividades de cabildeo, así como el servidor que en iguales condiciones acepte el ofrecimiento, la entrega o el otorgamiento, incurrirán en las penas establecidas en los artículos 405, 406 y 407 del Código Penal, según el caso.

h) Los cabilderos independientes, y las firmas de cabildeo y sus cabilderos que incurran en cualquiera de los anteriores comportamientos quedarán además inhabilitados para realizar la actividad de cabildeo durante un período de cinco (5) a diez (10) años.

**Parágrafo 1°.** El encargado de la línea de registro responderá disciplinaria, civil y penalmente, por el manejo indebido que haga del mismo, así como por el incumplimiento de sus funciones.

**Parágrafo 2°.** El cabildero independiente o los cabilderos que actuando a nombre de firmas de cabildeo y estando inhabilitados para ejercer dichas actividades, realicen actividades de cabildeo durante el período de la sanción, con o sin registro, incurrirán en prisión de dos (2) a diez (10) años y en multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Las firmas incursas en esta misma irregularidad perderán su matrícula mercantil.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

**Artículo 22.** El Gobierno Nacional dispondrá de seis (6) meses para capacitar a los encargados de administrar la línea de registro en los distintos

entes administrativos o a quien haga sus veces, a fin de instruirlos en las labores descritas en la presente ley.

**Artículo 23.** La presente ley rige a partir de su promulgación y desoga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Handwritten signatures of several members of the Colombian Congress, including Simon Gaviria Muñoz, Manuel Guillermo Moreno Trujillo, Alfonso Prada, and others.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta desarrolla el mandato contenido en el artículo 7° del Acto Legislativo número 1 de 2009, que establece: “El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley<sup>1</sup>”. El Congreso de la República constitucionalizó así, una de las prácticas más comunes en los corredores del Capitolio Nacional: el cabildeo o “lobbying” que no es otra cosa que el esfuerzo que hace una persona o un grupo de personas para influir, (en interés personal,) en las decisiones que el Congreso toma sobre determinadas materias. Los ponentes del Acto Legislativo argumentaron que incluir el tema en la reforma constitucional del año anterior era: “... hacer más transparente el ejercicio de la defensa de los intereses privados en el Congreso de la República” y adicionalmente la circunscribe a las funciones del Legislativo es decir, la ubica en el artículo 144 de la Constitución Política.

Senadores, representantes y miembros del Gobierno están tomando constantemente decisiones que afectan la vida y los intereses de individuos, gremios, empresas, sindicatos, grupos religiosos, asociaciones, federaciones, organizaciones no gubernamentales, etc. ... , y con el fin de conocer la opinión de los directamente afectados y tomar decisiones coherentes que beneficien a los asociados, deben escuchar a quienes suministran esa información que no son otros que, esos grupos de presión o de interés a través del ejercicio del cabildeo.

Es indiscutible que el cabildeo hoy por hoy es una actividad legal y altamente profesional. Existen oficinas dedicadas exclusivamente a entablar enlaces con los congresistas o con los representantes del Gobierno Nacional, se les paga retribu-

ciones por su labor, y ellos mismos se identifican como tal delante del legislativo y ante el ejecutivo, pero también es innegable que “... en el proceso de interacción entre los servidores públicos y los miembros de la sociedad civil en la tramitación de temas de interés para la comunidad, se han suscitado prácticas reprochables que atentan contra la aplicación del principio de transparencia en la toma de decisiones públicas. Dichas prácticas han sido fomentadas en parte por la ausencia de un cuerpo normativo que establezca unas reglas claras, que permitan la concurrencia, en igualdad de condiciones, de todos los ciudadanos que deseen hacer valer sus opiniones ante el poder público”<sup>2</sup>.

La verdad es que este asunto se remite a un tema de corresponsabilidad en el que los ciudadanos y los grupos sociales, económicos y políticos dejan de ser un problema y pasan a ser parte de la solución, lo cual se traduce en el respeto integral de los Derechos Humanos, vence la cultura del autoritarismo y se erradiquen las prácticas de exclusión y del encubrimiento.

En un país como Colombia, que ha intentado establecer a través de reformas constitucionales, una disciplina de partidos, el grado de influencia del lobbying o cabildeo podría ser muy regulado. Cuando los partidos están sometidos a una férrea disciplina como es el caso español, la influencia que los grupos de presión pueden tener es mínima, por cuanto estos siempre decidirán de acuerdo a los lineamientos trazados por las directivas de su partido. Eso no sucede en los sistemas donde los partidos no tienen disciplina y se permite cierta permisividad a los miembros del mismo, por cuanto al momento de depositar sus votos, los grupos de presión pueden influir mucho, como sucede en el caso norteamericano.

La dificultad de este tema comienza cuando se trata de definir cuando se pasa de cabildeo lícito y transparente a cabildeo ilícito y no transparente. El tema no es nuevo el actual Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras ha insistido sobre el particular de hecho el texto que se presenta tiene los elementos sustanciales de su propuesta.

Por lo anterior, se hace necesario regular el cabildeo como una actividad lícita y legítima dentro de la democracia colombiana. Esta debe tener reglas de juego claras, que permitan realizar la actividad de manera explícita, pública y transparente, que tenga como contraprestación a los beneficios que el grupo de presión obtenga, la aplicación de una corresponsabilidad social de los beneficios que pueda y deba ser verificada y concreta.<sup>3</sup>, y eso es lo que se intenta presentar a consideración de los miembros del Congreso.

<sup>1</sup> CONGRESO DE COLOMBIA. Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 106 de 2008 Cámara – acumulado número 051 de 2008 Cámara – acumulado número 101 de 2008 Cámara – acumulado número 109 de 2008 Cámara. Acumulado 128 de 2008 Cámara – acumulado 129 de 2008 Cámara – acumulado 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

<sup>2</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Germán Vargas Lleras. Proyecto de ley número 59 de 2005, por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo. *Gaceta* número ...

<sup>3</sup> GARAY, Luis Jorge. Reflexiones sobre el Lobby y la captura del Estado. Investigación. Año 2003.

#### PORQUE NO ES UNA LEY ESTATUTARIA

Es necesario recordar que en el año de 1984 la Cámara de Representantes archivó esta iniciativa bajo dos argumentos de índole constitucional y que hacían referencia a dos presupuestos: la necesidad de darle trámite de ley estatutaria y que las normas propuestas vulneraban el principio de igualdad y la presunción de buena fe. Al respecto quiero transcribir apartes de la ponencia del Proyecto de ley número 59 de 2005 Senado que a su tenor dice:

“En relación con la necesidad de tramitar la iniciativa como una ley estatutaria, aduciendo, tal como se señaló en la Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes<sup>4</sup>, que el proyecto regula un mecanismo de participación ciudadana de conformidad con lo preceptuado por el artículo 152 de la Carta Política, considero que dicha posición implicaría desconocer la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en la cual se ha propugnado por la vigencia del principio de aplicación restrictiva de la reserva de ley estatutaria, en virtud del cual, la interpretación de los asuntos que deben regularse a través de esta clase de leyes es limitada, y por lo tanto no debe entenderse que todas las normas que de una u otra manera toquen alguno de los temas que son objeto de este tipo legislativo, tienen que surtir el trámite estatutario. En relación con el anotado principio, en Sentencia C-247 de 1995<sup>5</sup> nuestro máximo Tribunal Constitucional manifestó lo siguiente:

*“El correcto entendimiento del artículo 152 de la Constitución no puede consistir en que el legislador evada las exigencias formales de excepción para aquellos casos en que, según la Carta, tiene lugar la ley estatutaria, pero tampoco en que esta modalidad legislativa abarque, sin un criterio razonable que encaje dentro del sistema positivo colombiano, todas las normas que integran el orden jurídico.”* (Negrilla fuera de texto).

“En igual sentido, en Sentencia C-162 de 2003<sup>6</sup>, se reiteró la tesis anteriormente expuesta con base en los anteriores argumentos:

*“Con todo, la decisión del constituyente de someter a un proceso legislativo cualificado el desarrollo de las citadas materias, no implica, en manera alguna, que estas, hasta sus más acabados detalles, deban ser reguladas siguiendo este procedimiento. Un entendimiento de esta índole, entorpecería la función legislativa pues, dado que las normas jurídicas constituyen un sistema integrado regulado por la Carta como conjunto armónico de principios, resultaría en extremo difícil encontrar un tema que finalmente no conduzca a uno de aquellos que debe desarrollarse a través de leyes estatutarias, debiendo someterse, por tanto, a ese mismo trámite. De allí que lo que debe en-*

*tenderse es que las leyes se ocupan de la estructura general y de los principios reguladores de estas materias pero no de un desarrollo integral y detallado de cada una de ellas”.* (Negrilla fuera de texto).

“Por lo tanto, no resulta dable entender a la luz de la jurisprudencia constitucional antes expuesta, que la reglamentación del cabildeo deba tramitarse como una ley estatutaria, toda vez que en primer orden, este no es un mecanismo de participación ciudadana a los que hace referencia el artículo 103 de la Carta Política<sup>7</sup>, y en segundo orden, por cuanto estos fueron regulados *in extensum* a través de la Ley Estatutaria 134 de 1994, “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

De todas maneras creo igualmente necesario establecer un paralelo entre una de las figuras constitucionales por excelencia de los mecanismos de participación ciudadana, el derecho de petición frente al cabildeo para demostrar como la norma en estudio no transgrede los límites consagrados en el artículo 103 de la Carta Política.

El derecho de petición es un derecho fundamental que toda persona tiene para presentar solicitudes ante las autoridades o ante ciertos particulares y obtener de ellos una pronta resolución. Esa petición puede ser verbal o escrita y ante ella el funcionario competente está obligado a resolverla ya sea positiva o negativamente; de lo contrario, no sólo se configura el silencio administrativo negativo sino que el funcionario que incumplió los términos precisos que la ley le da para resolver la queja, el reclamo o la petición de información será disciplinado y sancionado de acuerdo a las normas contempladas en el Código Disciplinario Único hasta con la destitución del cargo.

Es de aclarar que de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la falta de resolución o la resolución tardía son formas de violación del derecho de petición, no obstante las consecuencias jurídicas del silencio administrativo. Así mismo, el Derecho de Petición está consagrado en nuestra constitución como fundamental, es decir, que hace parte de los derechos de la persona humana y que su protección judicial inmediata puede lograrse mediante el ejercicio de la acción de tutela.

De otra parte, el Cabildeo, es una actividad en la que personas con intereses “privados”, acuden a las autoridades para influir en la toma de decisio-

<sup>7</sup> ARTÍCULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

<sup>4</sup> *Gaceta* número 266 de 2004.

<sup>5</sup> M. P. José Gregorio Hernández.

<sup>6</sup> M. P. Jaime Córdoba Trivino.

nes de estas. Su propósito no es reclamar derechos fundamentales y esperar respuestas obligatorias, sino que en términos generales es un proceso que implica investigar, llegar a consensos y negociar.

Es potestativo del funcionario dejarse contactar o no por las personas que ejercen la actividad del cabildeo y por lo tanto no genera ninguna sanción disciplinaria negarse a recibir a un cabildero independiente o una firma de cabilderos y mucho menos, si a pesar de haberlos recibido, no acepta sus sugerencias a la hora de decidir el camino a seguir o si se demora en la toma de decisiones.

De acuerdo a lo anterior, es absurdo pensar que el Derecho de Petición es el fundamento jurídico del cabildeo; estas son dos figuras completamente diferentes en sus propósitos, sus normas regulatorias, lo que protegen y su obligatoriedad que hacen impensable que el cabildeo forma parte de esas figuras constitucionales que regulan derechos fundamentales.

Frente al segundo argumento expuesto por la Cámara de Representantes en relación con el hecho de que el cabildeo vulnera el derecho a la igualdad y la presunción de la buena fe, es necesario advertir que esta iniciativa, lo que busca es todo lo contrario: en primer lugar, dar acceso a toda persona en igualdad de condiciones, para que se inscriba y pueda acercarse ante cualquier congresista o funcionario a fin de influir en sus decisiones y que este deje de ser un privilegio exclusivo de los grandes grupos económicos.

En igual sentido, aceptar que este proyecto viola el principio de la buena fe, porque regula una actividad que hasta ahora se ha prestado para intereses oscuros, es tanto como afirmar que el procedimiento instaurado en la ley 134 de 1999, viola el precepto constitucional.

#### TEMAS DEL ARTICULADO

En un esquema sencillo, el articulado que se presenta busca fundamentalmente, que se definan reglas de juego, como decíamos anteriormente, para la práctica del cabildeo en nuestro país y su aplicación va dirigida a esas actividades que ejercen las personas ya sean naturales o jurídicas a través de sí mismos o por interpuestas personas (empresas), ante las ramas ejecutiva y legislativa para influir en sus decisiones.

Define igualmente qué se entiende por contactos de cabildeo y aunque en general, este tipo de actividades son más conocidas en los pasillos del Congreso, la regulación que ponemos a consideración se extiende aún a todas las corporaciones de elección popular y a la Rama Ejecutiva, al punto de que los ciudadanos podrán tener acceso a funcionarios como el Presidente, el vicepresidente y los ministros del despacho.

Se deja en claro que la decisión de ser contactado es facultativa del funcionario y que su negativa no acarrea ningún tipo de sanción disciplinaria,

tampoco el hecho de no tener en cuenta las recomendaciones de quienes lo contactan.

Se hace una conceptualización de los términos más utilizados en ejercicio del cabildeo por eso se intenta dar una definición a partir de la realidad colombiana y con base en experiencias de Chile, Estados Unidos y Francia sobre términos como: el cabildeo, el cabildero, la firma de cabildeo, el contrato de cabildeo, cliente y la línea de registro, que permite darle identidad propia a la figura que nos ocupa.

En este nuevo texto se incluyen la definición de cabildeo como un elemento fundamental para esclarecer dudas sobre su alcance como mecanismo de participación. Por eso se le entregan características como quienes pueden hacer uso de ella, se establece un verbo rector “influir” de tal suerte que busca producir efectos en otros o lo que es mejor ejercer predominio o fuerza moral sobre alguien (DRAE), y se dice a quienes se puede contactar dentro del gobierno o dentro del legislativo. En contraposición se establecen las calidades de los cabilderos ya sean independientes o dependientes de una empresa dedicada a esa actividad.

Aquí vale aclarar que no es cierto que a través de esta iniciativa se desnaturalice la relación entre el ciudadano y el congreso. El proyecto tal como está redactado permite al ciudadano común inscribirse, como lo haría cualquier empresa de cabildeo, y acceder así a los funcionarios que considere necesarios, solo que para ello debe dejar expresa su intención en la línea de registro, lo cual podrá hacer desde su casa, una vez se pongan a funcionar estas ayudas por parte de las entidades correspondientes.

Este proyecto obliga a los lobistas o cabilderos a inscribirse en una línea de registro donde quede claro quiénes son, a quiénes representan, cuándo y por qué motivo se reunieron con el funcionario o congresista y los intermediarios deben además rendir cuentas sobre sus movimientos financieros a fin de detectar cualquier foco de corrupción. El control sobre la información, la actualización de la misma, no sólo de los datos suministrados por los cabilderos o firmas de cabilderos, sino de las posibles sanciones que se les impongan por el incumplimiento de las normas consagradas en la ley o por la transgresión de las normas disciplinarias y penales, deberán ser actualizadas en ese registro por parte de los secretarios de las entidades que son los encargados de administrar las páginas.

Finalmente, queda el tema de las posibles inhabilidades e incompatibilidades que podrían generarse como consecuencia de esta norma y sobre las cuales la Corte ha dicho claramente:

*“Es claro que, al adelantar acciones ante el Gobierno para buscar satisfacción de las necesidades de los habitantes de una parte del territorio nacional, el congresista está gestionando algo a nombre de otros, ante una entidad pública. Pero, analizado*

el contenido de las excepciones, se encuentra que no consisten en la posibilidad de intermediar para servir intereses particulares, evento en el cual ellas harían perder todo vigor a la disposición constitucional hasta el extremo de dejarla sin sentido, sino que están orientadas a fines de interés general que los pobladores de la respectiva circunscripción electoral canalizan a través de quien, en el plano nacional, actúa como su representante. Los preceptos, así entendidos, no se oponen a la Constitución Política, sino que, por el contrario, encajan dentro del papel que en la democracia ha sido atribuido a los congresistas, quienes tienen a su cargo una función representativa de los intereses de la comunidad, a cuyo servicio se encuentran, como todos los servidores públicos”<sup>8</sup>.

Lo anterior implica, sin duda alguna que no existe incompatibilidad alguna para un congresista que contacte y mucho menos que se deje contactar en relación con asuntos que son de su órbita y que a través de estos, intente establecer la mejor opción posible frente a una decisión.

En el mismo sentido se pronunció el Procurador General de la Nación, quien advirtió que las prohibiciones que da cuenta la Constitución y que desarrolla la Ley 5° de 1992 en su artículo 282 “no configuran una especie de interdicción que vede las posibilidades de acción de los miembros del Congreso para la causa que nos ocupa, puesto que tanto las reglas como las excepciones acusadas enseñan un radio de acción de estos servidores que los habilita para actuar en procura de intereses colectivos, de manera tal que no se ven circunscritos únicamente a la labor legislativa, como lo propone el accionante”<sup>9</sup>.

Sin embargo, en el articulado del proyecto se establece una limitante a los congresistas a fin de garantizar la transparencia en los procesos en los cuales, no es claro si asistir o no a una invitación que pueda hacer un gremio, una empresa o un grupo significativo de ciudadanos para influir en sus decisiones. En este caso se obliga al Congresista a notificar a la Comisión respectiva sobre su reunión y el propósito de la misma.

Así mismo, el proyecto impone una serie de sanciones que buscan que se cumplan al máximo las normas impuestas así por ejemplo, quien no se inscriba en la línea de registro y adelante actividades de cabildeo, el que ofrezca y otorgue regalos, prebendas o beneficios a los contactados; quienes estando inhabilitados ejerzan cabildeo o, quienes omitan información o den datos erróneos en la línea de registro serán sancionados. Las sanciones pueden ser pecuniarias o disciplinarias dependiendo de la gravedad de la falta.

Esbozados los motivos de conveniencia y legalidad que apoyan el presente proyecto de ley, quiero dejar en claro que reglamentar el cabildeo no es sólo un mandato expreso contenido en la Constitución Política a través del Acto Legislativo 1 de 2009, sino que además es una necesidad de primer orden, que tiene como fin darle transparencia a todos los procesos de toma de decisiones y de trámite legislativo que se adelanten en nuestro país.

Handwritten signatures of: SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ (Representante a la Cámara), Manuel Guillermo López Jaramillo (Secretario), Alfonso Prada, Miguel Ángel Escobar, and others.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de agosto del año 2010, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 067 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Simón Gaviria Muñoz y otros honorables Representantes.

El Secretario General,  
Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.  
\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2010**  
por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del municipio de Santa Rosalía - Departamento del Vichada y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°. Efemérides del municipio de Santa Rosalía.** La Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del municipio de Santa Rosalía en el Departamento del Vichada, a celebrarse el día 4 de septiembre de 2010.

**Artículo 2°. Inversiones y su financiación.** A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Co-financiación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar obras de interés para el municipio y la comunidad en general, las cuales generarán de-

<sup>8</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado Ponente, José Gregorio Hernández Galindo. Sentencia C-497 de 1994. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992, numerales 6, 7 y 8.  
<sup>9</sup> O. p. Cit. p. 2



sarrollo. Las obras y actividades que se autorizan con la presente ley son:

- a) Construcción Alcaldía Municipal;
- b) Construcción de la Casa de la Cultura;
- c) Pavimentación vía manga de Coleo hasta el punto denominado la última copa del municipio de Santa Rosalía.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

*Óscar Humberto Henao Martínez,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Vichada.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### a) Historia

**Fundación:** El municipio de Santa Rosalía fue fundado el día 4 de septiembre de 1960, por varios colonos que llegaron a esta región, en la búsqueda de nuevos horizontes, en especial la señora Eloísa Figueroa y su familia; posteriormente se radicó en la cabecera municipal el señor Policarpo Cobaleda (q.e.p.d.), quien fue el primer Corregidor del municipio (antes Inspección de Avispas).

**Reseña histórica:** El sitio de Santa Rosalía ha existido desde la época colonial; ya en el siglo XVI, se había establecido allí un fundo o hato con este nombre, el que con el tiempo dio origen a la población actual. Siempre Santa Rosalía ha estado ligado al embarque de ganado a través del río Meta, bien sea para los mercados del interior de Colombia o para los de Puerto Carreño y algunas poblaciones de los departamentos como Casanare y Arauca. El pueblo y su jurisdicción, fueron elevados a la categoría de municipio en el año 1993, por medio de la Ordenanza Departamental número 019 del 29 de noviembre de 1993, ya que sus orígenes se dan mediante la denominación de corregimiento comisarial.

Los colonos (comunidad y ganaderos), en su necesidad de culturizarse y que los pequeños tuvieran acceso a la educación, fundaron la primera escuela en el año 1963.

Posteriormente se crearon varias instituciones tanto educativas como asistenciales entre las que se pueden destacar: Colegio Camilo Torres (1971); Caja Agraria (1972) y el Hospital (1975).

Las primeras manifestaciones culturales nacieron por el año 1976, las cuales se destacan a través de las Ferias y Fiestas.

#### b) Geografía

**Descripción Física:** Este municipio fue formado por la necesidad de los colonos de tener un centro de abastos y un puerto de acceso a las sabanas baldías que comenzaron a colonizar luego de la violencia de los años 50 fundando asentamientos agropecuarios a la sombra de grandes hatos ganaderos establecidos allí como fueron Carigen, Lagunazo, Arecua y El Tigre. Como atractivo turístico cuenta con las playas del río Meta que permiten levantar carpas, pescar y bañarse.

**Límites del municipio:** Los límites del municipio de Santa Rosalía, van desde el Caño el Camuara al Oriente, agua arriba por el río Meta hasta la desembocadura del Caño Caviona, al Occidente y desde el río Meta al Norte hasta el río Tomo al Sur; en general sus límites son:

NORTE: Río Meta y Corregimiento de Bocas del Pauto (Casanare); ORIENTE: Con el municipio de La Primavera (Vichada); OCCIDENTE: Con el Departamento del Meta; SUR: Con el río Tomo y el municipio de Cumaribo (Vichada).

**Extensión total:** 3937 km<sup>2</sup>.

**Extensión área urbana:** 79.5 has km<sup>2</sup>.

**Extensión área rural:** 393.853.5 has km<sup>2</sup>.

**Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar):** 320 m.

**Temperatura media:** 30° C

**Distancia de referencia:** 78 km a Primavera.

#### c) Ecología

El municipio cuenta con flora y fauna típica de los llanos orientales en su expresión más nativa.

#### d) Economía

La ganadería y la agricultura de subsistencia son las principales bases económicas del municipio de Santa Rosalía. La ganadería es muy prolija debido a sus extensas sabanas las cuales son aptas para la cría de ganado y a su posición estratégica sobre el río Meta, que le permiten embarcar ganado hacia Venezuela y el interior del país. Así mismo, los primeros habitantes establecieron cultivos de plátano, yuca y maíz principalmente.

Santa Rosalía por su ubicación estratégica, vocación agropecuaria de sus pobladores, variedad paisajística que la hace singular para el turismo y talento de su gente, propicia para posicionarse como un gran polo de desarrollo regional, que finalmente se va a ver traducida en una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables Congresistas aprobar la presente iniciativa legislativa, con la finalidad de reivindicar a una región que ha sido olvidada por el Estado.

De ustedes,

*Óscar Humberto Henao Martínez,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Vichada.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de agosto del año 2010, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 068 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Óscar Humberto Henao*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2009 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 699 de 2001.*

#### **UJ-1206-10-A**

1.1

Bogotá D. C., 19 de agosto de 2010

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 110 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 699 de 2001.*

Honorable Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del Proyecto de ley número 110 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 699 de 2001.*

El proyecto de ley objeto de estudio pretende modificar los artículos 1° y 2° de la Ley 699 de 2001, *“por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones, en relación con el monto autorizado de emisión de la estampilla y el hecho generador de la misma.*

En primer lugar, se debe destacar que si bien el inciso primero del artículo 2° faculta a la Asamblea Departamental de Boyacá para establecer los elementos estructurales de la estampilla, en el párrafo 1° del mismo artículo se define concretamente el hecho generador, consistente en la suscripción de contratos, la realización de transacciones y operaciones bursátiles que celebren todas las personas naturales y jurídicas con prácticamente todas las entidades públicas de los órdenes nacional, departamental y municipal ubicadas en la jurisdicción del departamento.

Sobre tal punto, es importante precisar que los hechos jurídicos susceptibles de ser gravados con estampillas deben corresponder a actividades en las cuales intervenga directamente la entidad territorial beneficiaria de la estampilla, toda vez que se trata de un impuesto de carácter documental que exige la adhesión y anulación de la estampilla por parte del funcionario de la respectiva entidad territorial, conforme lo establece el artículo 3° de la Ley 699 de 2001, el cual no se pretende modificar con la presente iniciativa. En ese sentido, no deberán gravarse contratos, transacciones y operaciones bursátiles realizadas con entidades diferentes

al Departamento de Boyacá, pues en estos casos la entidad territorial no interviene de manera directa en el hecho generador.

Siguiendo esta misma línea argumentativa, la justificación para que las estampillas graven actos en los cuales intervenga directamente la entidad territorial beneficiaria, es que no se generen excesos por parte de las corporaciones administrativas al momento de su adopción, pues de no ser ello así, se corre el riesgo de un desbordamiento de la facultad impositiva al punto de establecerse tantos hechos generadores como actos de cualquier naturaleza que se realicen en una determinada jurisdicción, contrariándose de esta manera el principio de certeza que rige en materia tributaria.

Ahora bien, no debe perderse de vista que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, son actividades sujetas a la regulación y vigilancia del Estado, por lo que gravar este tipo de operaciones de manera asilada por un departamento podría significar una intromisión en las facultades constitucionales otorgadas tanto al Congreso de la República (artículo 150 numeral 19 literal d) como al Presidente de la República (artículo 189 numerales 24 y 25)), en concordancia con el artículo 335 de la Constitución Política.

Puntualmente, el párrafo 1° del artículo 2° de la iniciativa incluye dentro del hecho generador las “operaciones bursátiles” que celebren todas las personas naturales y jurídicas con las entidades públicas que realicen actividades u operaciones en el departamento, así como las que “recaigan sobre” las empresas o entidades que se encuentren registradas y/o domiciliadas en el mismo Departamento, en este último evento se aclara que es “independientemente del lugar donde se realice la operación o transacción bursátil”

Al respecto, se precisa que de conformidad con la normativa que regula el mercado de valores, las operaciones bursátiles en Colombia se limitan a la negociación de acciones e instrumentos de renta variable. Existe un género más amplio que son los sistemas de negociación de valores, que no necesariamente son administrados por las bolsas de valores y que incluyen los mercados de mayor liquidez como son los de renta fija.<sup>1</sup>

Se han hecho ingentes esfuerzos desde la regulación y la industria del mercado de valores para dinamizar el mercado de acciones<sup>2</sup>, comoquiera

<sup>1</sup> Las bolsas están reguladas en el Decreto-ley 2969 de 1960 y posteriormente se desarrollaron algunos temas que le son aplicables exclusivamente (Estas normas son la Ley 27 de 1990, Ley 45 de 1990, Ley 35 de 1993, Ley 510 de 1999 y Ley 964 de 2005). De otro lado, los Sistemas de Negociación de Valores se encuentran regulados en la Ley 964 de 2005 y en el Decreto 1120 de 2008.

<sup>2</sup> No solamente para las grandes empresas, también para las medianas.

que este un mecanismo menos costoso de consecución desintermediada de capital para las empresas y, concomitantemente, una alternativa de inversión para la población. Esto cobra más importancia en regiones que requieren crecimiento como el Departamento de Boyacá. Razón por la cual, si se genera un costo adicional a las operaciones bursátiles relacionadas con determinada entidad territorial, se crearía una distorsión y un desestímulo de consecuencias evidentes.

De otra parte, no aparece claro cómo puede operar un recaudo tributario de estas características para operaciones sobre determinadas acciones inscritas en bolsa, cuando el sistema de negociación bursátil es dinámico, estandarizado<sup>3</sup>, electrónico; y por supuesto, no distingue en qué lugar determinado está domiciliada la sociedad emisora o el inversionista. De esta forma, un inversionista del mercado global puede resultar afectado por un tributo, con lo que se amenaza la estandarización que debe tener el mercado de valores y el principio de información e igualdad de los inversionistas, protegido por diferentes normas<sup>4</sup>.

Sobre este punto, se insiste en que la captación de recursos del público mediante valores, es de interés público, lo cual es establecido desde el mismo nivel constitucional<sup>5</sup> y en tal sentido las cargas que se le imponen deben ser evaluadas desde esa perspectiva. Lo anterior no admite que el mercado bursátil, como una de las manifestaciones del mercado de valores, sea utilizado como base para asuntos ajenos a su naturaleza pues perdería igualdad y transparencia.

En ese orden de ideas, se considera excesiva la intención de gravar con una estampilla los contratos, las transacciones y operaciones bursátiles en las intervengan todas la entidades públicas de todos los niveles acudiendo como único criterio a que sean realizadas en jurisdicción de una entidad territorial.

Finalmente, en relación con el párrafo 3° del artículo 2° del proyecto, según el cual el Departamento de Boyacá podrá incluir los licores, alcoholes, cervezas, juegos de azar, cigarrillos y tabacos, fabricados en otros departamentos, dentro de los hechos y actividades económicas gravados con la estampillas, es importante reiterar lo expresado en cuanto a la naturaleza documental del tributo, por lo que no se podría gravar una actividad económica propiamente dicha. Así mismo, se debe poner de presente la prohibición establecida en el artículo 214 de la Ley 223 de 1995, según la cual: “*Se prohíbe a los departamentos, municipios, distrito capital, distritos especiales, áreas metropolitanas, territorios indígenas, regiones, provincias y a cualquiera otra forma de división territorial que se llegare a crear con posteridad a la expedición de la presente ley, gravar la producción, importa-*

*ción, distribución y venta de los productos gravados con los impuestos al consumo de que trata este Capítulo con otros impuestos, tasas, sobretasas o contribuciones, con excepción del impuesto de industria y comercio”.*

De acuerdo con las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite hacer un llamado al honorable Congreso de la República para que analice la posibilidad de modificar las disposiciones examinadas y tener en cuenta las observaciones efectuadas respecto de los párrafos 1° y 3° del artículo segundo de la iniciativa, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Juan Carlos Echeverry Garzón,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: honorable Senador Édgar Espíndola Niño, Autor.

Honorable Representante Nancy Denise Castillo García, Ponente.

Doctor Jesús Alfonso Rodríguez, Secretario Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2009 CÁMARA**

*por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prodeporte en los departamentos y Bogotá, D. C.*

**UJ-1237-10**

1.1

Bogotá D. C., 23 de agosto de 2010

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 120 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prodeporte en los departamentos y Bogotá D. C.*

Honorable presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del Proyecto de ley número 120 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prodeporte en los departamentos y Bogotá, D. C.*

La iniciativa objeto de estudio pretende, en primer lugar, autorizar a las Asambleas Departamentales y al Concejo de Bogotá para que ordene la emi-

<sup>3</sup> Incluso con estándares internacionales para facilitar la negociación externa simultánea.

<sup>4</sup> Vr. Gr. Ley 964 de 2005.

<sup>5</sup> Art. 335 C.P.

sión de la estampilla prodeporte, y en segundo lugar, crear la contribución Prodesarrollo del deporte.

Al respecto, esta Cartera acompaña la solicitud de archivo del proyecto de ley realizada por el honorable Representante Simón Gaviria, quien rindió ponencia negativa del mismo, fundamentalmente por las razones que se exponen a continuación.

En los artículos 9º, 10 y 11 de la iniciativa, se regula la creación, destinación y recaudo de la contribución Prodesarrollo del Deporte para todos los departamentos del país. En ese sentido, se establece como hecho generador del tributo *“la suscripción de contratos de obra con o sin formalidades con la administración departamental, y/o municipal respectivamente, asambleas departamentales y concejos municipales, contralorías departamentales, distritales y municipales, ESE, Institutos y entidades descentralizadas del orden departamental y municipal, empresas industriales y comerciales”*, cuya cuantía sea igual o superior a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Y en relación con su destinación, señala que los recursos recaudados *“formarán parte de los ingresos corrientes del Instituto para la Recreación, el Deporte, la educación extra escolar y aprovechamiento del tiempo libre”*.

Sobre este punto, este Ministerio considera que este tipo de tributos que gravan la suscripción de contratos estatales con el propósito de destinar lo recaudado a determinado sector de la administración o entidad pública, constituye un traslado ineficiente de recursos públicos de un sector a otro. Lo anterior, se explica en la medida en que los mayores valores que por concepto de una contribución, como la que se pretende establecer en el proyecto de a referencia, se le imponen al particular contratista del Estado, no son asumidos por este de manera real y directa como un mayor costo propio, sino que son trasladados al valor del contrato que debe pagar la respectiva entidad pública.

En ese sentido, una medida de esta naturaleza no permite en la práctica una asignación efectiva de los recursos recaudados, lo cual atenta contra el principio constitucional de eficiencia que rige el sistema tributario<sup>1</sup>. En relación con el principio de eficiencia, la Corte Constitucional en Sentencia C-1714 de 2000, precisó:

*“Cuando se examina la eficiencia del sistema tributario se acude al principio constitucional consagrado por el artículo 363, del cual es viable deducir dos aplicaciones diferentes: la eficiencia del tributo y la eficiencia del recaudo. Ello quiere decir, que el examen del principio puede llevarse a cabo asumiéndolo como un elemento del tributo, o también, como un factor a tenerse en cuenta cuando se organizan los procesos de liquidación y recaudo del mismo. En el primer caso, el principio tiene un sentido eminentemente económico vinculado a la relación costo-beneficio, de la cual se deduce la viabilidad o no de la creación o manteni-*

<sup>1</sup> Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

*miento del tributo. Si esa relación de proporcionalidad entre el costo de administración del tributo y el beneficio final que se deduce de él es positiva, el tributo es eficiente, de lo contrario será ineficiente. (...) Dentro de esta perspectiva también se alude a la eficiencia del tributo para señalar los efectos que este tiene sobre la asignación de los recursos en la economía”*.

Así las cosas, es importante destacar que para el caso que nos ocupa, los efectos prácticos de una contribución que grava contratos de obra pública con el fin de destinar los dineros recaudados al Instituto de Recreación y Deporte, conllevan a que el análisis de la relación costo-beneficio del tributo arroje como resultado que se trata de un tributo ineficiente, en la medida en que, como se indicó, el valor adicional que se pretende imponer al contratista finalmente es asumido por la entidad pública, lo cual implica que no se generen los recursos adicionales que se desean obtener, sino que se traduce en una transferencia de recursos públicos entre entidades estatales.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite hacer un llamado al honorable Congreso de la República para que analice la posibilidad de archivar el proyecto de ley, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Juan Carlos Echeverry Garzón,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: honorable Representante Simón Gaviria Muñoz, Ponente.

Doctor Jesús Alfonso Rodríguez, Secretario Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente.

## CONTENIDO

Gaceta número 557 - Viernes, 27 agosto de 2010	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	Pág.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 067 de 2010 Cámara, por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones.....	1
Proyecto de ley número 068 de 2010 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del municipio de Santa Rosalía - Departamento del Vichada y se dictan otras disposiciones.....	8
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 110 de 2009 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 699 de 2001.....	10
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 120 de 2009 Cámara, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prodeporte en los departamentos y Bogotá, D. C.....	11