



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 661

Bogotá, D. C., lunes, 20 de septiembre de 2010

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

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 PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual se establece un marco general para el impuesto territorial de las estampillas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de agosto de 2010

Doctor

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 130 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se establece un marco general para el impuesto territorial de la estampilla y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto

El Proyecto de ley número 130 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se establece un marco general para el impuesto territorial de la estampilla y se dictan otras disposiciones*, de autoría de los integrantes de la Comisión Tercera, fue radicado el 20 de agosto de 2009.

La iniciativa pretende establecer un marco general para el impuesto de estampilla territorial, que se ha venido adoptando mediante la expedición casi que sistemática de leyes de creación del Congreso en diversos departamentos del territorio nacional, sin que hasta la fecha se haya expedido

una norma general que reglamente los elementos o parámetros mínimos que la deben constituir, tal y como lo permite la Constitución Nacional y como en consecuencia lo ha dispuesto el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en diversas sentencias sobre el particular.

Razones suficientes para que los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara, se pusieran a la tarea urgente de establecer siquiera unos parámetros generales para dicho gravamen, de tal suerte que en lo sucesivo las leyes de autorización de estampillas no obedezcan a un hecho contingente en materia presupuestal, sino que se encuentren claramente delimitadas en esta nueva norma, a la luz de lo permitido por la Constitución Política.

El pasado 4 de mayo de 2010, luego de un par de sesiones de discusión de la iniciativa y de consensuar un articulado con la anuencia del Ministerio de Hacienda, el proyecto de ley aprobó su primer debate ante la sesión de la Comisión Tercera de Cámara con ponencia positiva de los Representantes Simón Gaviria, Wilson Borja, Fabio Amín, Nancy Denise Castillo y Óscar Hurtado Pérez y proposición de articulado sustitutivo.

2. Fundamento Legal

2.1 Constitución Política

“Artículo 1º. 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 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los princi-

pios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca 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.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

2.2 Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la ley orgánica de presupuesto

“Artículo 2º. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de

su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

2.3 Jurisprudencia del Consejo de Estado

“ESTAMPILLAS - Naturaleza: tasa parafiscal / TASA PARAFISCAL - Definición; diferencia con impuesto indirecto / IMPUESTO INDIRECTO - Diferencia con tasa parafiscal / CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL - Definición legal; elementos distintivos.

Ahora bien, debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto. Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos: Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. A partir de tal definición, tres son los elementos que distinguen la parafiscalidad, a saber: la obligatoriedad que surge de la soberanía fiscal del Estado; la singularidad en cuanto se cobran de manera obligatoria a un grupo específico; y la destinación sectorial por estar destinadas a sufragar gastos de entidades que desarrollan funciones administrativas de regulación o fiscalización. Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; 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 los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado. (...)

ESTAMPILLAS - No es impuesto indirecto sobre contratos sino un gravamen con naturaleza de tasa parafiscal; implican recuperar el gasto originado en la contratación / TASA PARAFISCAL - Lo son las estampillas departamentales

Hechas las anteriores precisiones, se concluye que asiste razón a los apelantes cuando consideran que es errada la interpretación que hace el a quo al artículo 203 del Código de Régimen Departamental, para concluir que el cobro de las estampillas sobre los contratos, constituyen un “impuesto indirecto”, en cuanto gravan “por repercusión la fuente de donde procede la materia imponible”, y que en consecuencia su imposición en el caso concreto del contrato de concesión para la explotación de los juegos permanentes, estaría desconociendo la prohibición legal prevista en el mencionado artículo; pues tal como lo advierte el Ministerio Público, no es acertado llegar a tal conclusión, habida consideración que las estampillas son un gravamen que tiene la naturaleza de “tasa parafiscal...”¹.

“IMPUESTO - Características / TASAS - Características / CONTRIBUCIÓN - Características

Son impuestos, aquellos tributos que cumplen las siguientes características: 1. Son generales, lo cual significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no a un grupo social, profesional o económico determinado. 2. Son obligatorios. 3. No conllevan contra prestación directa e inmediata. 4. El Estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos, por lo tanto van a las arcas generales, para atender los servicios y necesidades públicas. 5. La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe ir implícito en la ley que lo crea, sin que pierda el carácter general. Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: El Estado cobra un valor por un bien o servicio ofrecido. Éste guarda relación directa con los servicios derivados. El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio. El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión. Pueden involucrarse criterios distributivos (ejemplo: tarifas diferenciales). Las contribuciones tienen las siguientes características: Surgen de la realización de obras públicas o actividades estatales, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos. La contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades”².

2.4 Jurisprudencia Corte Constitucional

“TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Competencias del Congreso y asambleas y concejos

Corresponderá al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización”³.

“ESTAMPILLA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento legislativo de destinación del recurso recaudado. El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso”⁴.

“RECURSOS PARAFISCALES/PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma. En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes “de facto”, se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifiesta ni aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado, no existen evidencias de que exista por parte de los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio”⁵.

¹ CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta C. P. Ligia López. Expediente 14527 de octubre 5 de 2006.

² CONSEJO DE ESTADO Sala Contencioso Administrativa Secc. Cuarta C. P. Ligia López. Expediente 13408 de octubre 24/02.

³ CORTE CONSTITUCIONAL C-227/02 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL C-538/02 M. P. Jaime Araújo Rentería.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL C-253/95 M. P. Eduardo Cifuentes.

3. Modificaciones aprobadas en primer debate

Durante el primer debate surtido ante la Comisión Tercera de la Cámara, las modificaciones que se le efectuaron al articulado fueron en su mayoría, sugerencias de orden técnico manifestadas por el Ministerio de Hacienda de una parte relativas a la extensa discusión sobre la naturaleza de las estampillas que aunque inicialmente promovimos como contribución parafiscal, fue adoptada con la naturaleza de una impuesto territorial y en reunión efectuada con algunos de los ponentes se compilaron todas estas sugerencias en una proposición sustitutiva que fue aprobada por mayoría absoluta de los miembros de la Comisión, con excepción de los artículos 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 9°, y 11.

No obstante, durante la segunda sesión dedicada al tema de las estampillas, se revisaron los textos, se discutieron las diferencias y una vez aclarados los mismos, los miembros de la Comisión Tercera decidieron finalmente aprobar los artículos restantes, tal y como venían en la proposición sustitutiva, tan sólo con las modificaciones de los artículos 3° a solicitud del representante Wilson Borja y 4° a solicitud del representante Fabio Amín, en los términos en que se transcribe a continuación:

Proposición Sustitutiva

Sustitúyase el título y el articulado del Proyecto de ley número 130 de 2009 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la contribución parafiscal de las estampillas y se dictan otras disposiciones, el cual quedará así:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual se establece un marco general para el impuesto territorial de las estampillas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto. *La presente ley tiene por objeto definir un marco general que regule la autorización de estampillas territoriales.*

Artículo 2°. Definición de la estampilla. *Es un impuesto territorial que recae sobre los contratos de obra civil y de interventoría de los mismos, que se suscriban con las entidades que conforman el presupuesto anual del respectivo municipio, distrito o departamento, en los términos de la presente ley.*

Artículo 3°. Autorización legal. *El impuesto territorial de la estampilla podrá ser creado por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Municipales o Distritales, a iniciativa del Alcalde Municipal o Distrital o del Gobernador, siempre y cuando medie autorización legal expedida por el Congreso de la República y serán las entidades territoriales quienes organicen su cobro y determinen cada uno de sus elementos dentro del marco general que con carácter obligatorio fija la presente ley.*

Artículo 4°. Destinación. *Los recursos obtenidos serán destinados preferentemente para inversión en infraestructura de vías terciarias, cultura, recreación y deporte, de conformidad con los planes de desarrollo departamental, distrital o municipal.*

Artículo 5°. Sujeto Activo. *Son sujetos activos del impuesto de la estampilla los municipios o distritos y los departamentos, según sea el caso, y en ellos radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, recaudo, devolución y cobro.*

Artículo 6°. Sujeto pasivo. *Son sujetos pasivos del impuesto de la estampilla quienes en calidad de contratistas suscriban contratos de obra civil y de interventoría de los mismos, con las entidades que conforman el presupuesto anual de la entidad territorial respectiva.*

Parágrafo. *Entiéndase por contrato de obra civil la definición de contrato de obra contenida en la Ley 80 de 1993 y demás normas que lo adicionen o modifiquen, indistintamente de que el contratista esté o no sujeto al régimen de contratación pública.*

Artículo 7°. Hecho generador. *Constituye el hecho generador del impuesto de las estampillas los contratos de obra civil y de interventoría de los mismos y sus adiciones que se suscriban con las entidades que conforman el presupuesto anual del respectivo municipio, distrito o departamento.*

Artículo 8°. Tarifa. *Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, según sea el caso, establecerán la tarifa del impuesto de la estampilla entre el 0.1% y el 3% de la base gravable.*

Artículo 9°. Base gravable. *La base gravable del impuesto de la estampilla será el valor del contrato de obra civil y/o de interventoría, o el de sus adiciones.*

Artículo 10. Prohibiciones. *En ningún caso podrán gravarse con estampillas los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente, un mismo contrato podrá gravarse como máximo con dos estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá una del orden departamental y otra del orden distrital o municipal según sea el caso.*

Artículo 11. Tope máximo. *En ningún caso se podrán autorizar nuevos impuestos de estampillas, ni el monto máximo de recaudo de las existentes, ni de la tarifa, cuando el recaudo de las que se encuentren vigentes exceda el 5% del presupuesto anual de la entidad territorial correspondiente.*

Artículo 12. Control y fiscalización interna del impuesto de la Estampilla. *La administración municipal, distrital o departamental aplicará las normas del Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y sanciones.*

Artículo 13. Obligaciones. El agente retenedor, una vez adhiera y anule la estampilla, deberá presentar declaraciones tributarias en los lugares y plazos establecidos por el sujeto activo. La entidad beneficiara del recaudo de la estampilla, deberá presentar informes periódicos a la entidad territorial con indicación de los recursos recibidos y el detalle de la ejecución de los mismos.

Artículo 14. Control fiscal. El control del correcto recaudo, el traslado de los recursos y la destinación de la inversión proveniente del impuesto de la estampilla, estará a cargo de la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Distritales o Municipales, según corresponda.

Artículo 15. Adiciona el Estatuto Orgánico de Presupuesto. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrán expedir nuevos gravámenes de estampillas ni se podrá prolongar la vigencia de las existentes bajo un marco legal diferente al fijado en la presente ley. Esta disposición adiciona el Estatuto o Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

Modificación artículo 3°

Artículo 3°. Autorización legal. El impuesto territorial de la estampilla podrá ser creado por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Municipales o Distritales, siempre y cuando medie autorización legal expedida por el Congreso de la República y serán las entidades territoriales quienes organicen su cobro y determinen cada uno de sus elementos dentro del marco general que con carácter obligatorio fija la presente ley.

Modificación artículo 4°

Artículo 4°. Destinación legal. Los recursos recaudados en las entidades territoriales por concepto de la contribución de la estampilla serán destinados en su totalidad para inversión en Salud, Educación, Electrificación Rural, Atención al Adulto Mayor, Cultura, Recreación y Deporte.

4. Modificaciones propuestas para segundo debate

Para mejorar la redacción del texto legal se proponen las siguientes **modificaciones de forma**:

- **Título:** Se elimina la expresión “por medio de”.
- **Artículo 3°.** Se elimina la expresión “El impuesto territorial de la estampilla” con que comienza el artículo por ser redundante con el artículo anterior.
- **Artículo 12.** Se elimina del título del artículo la expresión “de la Estampilla”.

Para optimizar la eficacia del texto legal se proponen las siguientes **modificaciones de fondo**:

- **Artículo 2°.** Se propone que el impuesto territorial recaiga sobre los actos jurídicos que se suscriban con las entidades que conforman el pre-

supuesto anual del respectivo municipio, distrito o departamento, en los términos de la presente ley, con excepción de los contratos de prestación de servicios profesionales hasta de menor cuantía.

- **Artículo 4°.** Se propone incluir en la destinación legal las expresiones “prodesarrollo”, “turismo” y precisar los conceptos de salud en “prohospitales públicos” y educación en “prouniversidades públicas”.

- **Artículo 5°.** Se precisa como sujeto activo la “Secretaría de Hacienda Distrital, Municipal, o Departamental según sea el caso”, por ser ellas los entes recaudadores y legal y técnicamente idóneos para el recaudo del tributo.

- **Artículo 6°.** Se cambia el contrato de obra civil por el acto jurídico y en consecuencia se elimina el parágrafo.

- **Artículo 7°.** Se amplía el hecho generador del impuesto de las estampillas a “los actos jurídicos” que se suscriban con las entidades que conforman el presupuesto anual del respectivo municipio, distrito o departamento, pero a la vez se exceptúan “los contratos de prestación de servicios personales de mínima cuantía”, con el ánimo de proteger y no gravar aún más la situación de las personas que por ejemplo prestan sus servicios en el nivel administrativo o profesional en la denominada “nómina paralela” de las instituciones públicas y que tienen como único fuente de ingreso el señalado contrato.

- **Artículo 9°.** Se cambia la base gravable del contrato de obra civil al acto jurídico que se suscriba.

- **Artículo 14.** Se aclara que el control fiscal estará a cargo de “las Contralorías municipales, distritales, departamentales, según corresponda, y/o de la Contraloría General de la República”.

5. Proposición

Por las razones expuestas nos permitimos rendir **ponencia favorable** y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate** al Proyecto de ley número 130 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se establece un marco general para la contribución parafiscal de la estampilla y se dictan otras disposiciones de conformidad con el pliego de modificaciones adjunto.*

Simón Gaviria Muñoz
Ponente Coordinador

Fabio Raúl Amin Saleme
Ponente Coordinador

Mónica Escobar Anaya
Ponente

Manuel Antonio Carebilla
Ponente

Herrnando Padua Alvarado
Ponente

**PLIEGO DE MODIFICACIONES
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130
DE 2009 CÁMARA**

*por la cual se establece un marco general
para el impuesto territorial de las estampillas
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir un marco general que regule la autorización de estampillas territoriales.

Artículo 2°. *Definición de la estampilla.* Es un impuesto territorial que recae sobre los actos jurídicos, que se suscriban con las entidades que conforman el presupuesto anual del respectivo municipio, distrito o departamento, en los términos de la presente ley.

Artículo 3°. *Autorización legal.* Podrá ser creado por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Municipales o Distritales, siempre y cuando medie autorización legal expedida por el Congreso de la República y serán las entidades territoriales quienes organicen su cobro y determinen cada uno de sus elementos dentro del marco general que con carácter obligatorio fija la presente ley.

Artículo 4°. *Destinación legal.* Los recursos recaudados en las entidades territoriales por concepto de la contribución de la estampilla serán destinados en su totalidad para inversión en hospitales públicos, prouniversidades públicas, electrificación rural, atención al adulto mayor, prodesarrollo; cultura y turismo, recreación y deporte.

Artículo 5°. *Sujeto activo.* Son sujetos activos del impuesto de la estampilla las secretarías de hacienda municipal, distrital o departamental, según sea el caso, y en ellas radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, recaudo, devolución y cobro.

Artículo 6°. *Sujeto pasivo.* Son sujetos pasivos del impuesto de la estampilla quienes suscriban actos jurídicos con las entidades que conforman el presupuesto anual de la entidad territorial respectiva.

Artículo 7°. *Hecho generador.* Constituye el hecho generador del impuesto de las estampillas los actos jurídicos que se suscriban con las entidades que conforman el presupuesto anual del respectivo municipio, distrito o departamento, con excepción de los contratos de prestación de servicios personales de mínima cuantía.

Artículo 8°. *Tarifa.* Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, según sea el caso, establecerán la tarifa del impuesto de la estampilla entre el 0.1% y el 3% de la base gravable.

Artículo 9°. *Base gravable.* La base gravable del impuesto de la estampilla será el valor del acto jurídico que se suscriba.

Artículo 10. *Prohibiciones.* En ningún caso podrán gravarse con estampillas los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente, un mismo contrato podrá gravarse como máximo con dos estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá una del orden departamental y otra del orden distrital o municipal según sea el caso.

Artículo 11. *Tope máximo.* En ningún caso se podrán autorizar nuevos impuestos de estampillas, ni el monto máximo de recaudo de las existentes, ni de la tarifa, cuando el recaudo de las que se encuentren vigentes exceda el 5% del presupuesto anual de la entidad territorial correspondiente.

Artículo 12. *Control y fiscalización interna del impuesto.* La administración municipal, distrital o departamental aplicará las normas del Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y sanciones.

Artículo 13. *Obligaciones.* El agente retenedor, una vez adhiera y anule la estampilla, deberá presentar declaraciones tributarias en los lugares y plazos establecidos por el sujeto activo. La entidad beneficiaria del recaudo de la estampilla, deberá presentar informes periódicos a la entidad territorial con indicación de los recursos recibidos y el detalle de la ejecución de los mismos.

Artículo 14. *Control fiscal.* El control del correcto recaudo, el traslado de los recursos y la destinación de la inversión proveniente del impuesto de la estampilla, estará a cargo de las Contralorías distritales, municipales, departamentales, según corresponda y/o de la Contraloría General de la República.

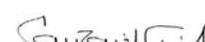
Artículo 15. *Adiciona el Estatuto Orgánico de Presupuesto.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley no se podrán expedir nuevos gravámenes de estampillas, ni se podrá prolongar la vigencia de las existentes bajo un marco legal diferente al fijado en la presente ley. Esta disposición adiciona el Estatuto o Ley Orgánica de Presupuesto.

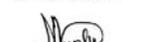
Artículo 16. El Congreso de la República podrá en cualquier tiempo, ejercer debate de control político sobre los recursos captados por concepto de estampillas.

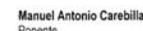
Artículo 17. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

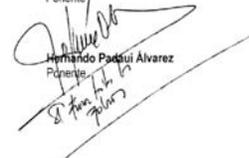
De los honorables Congresistas,


Simón Gaviria Muñoz
Ponente Coordinador


Fabio Raúl Amin Saleme
Ponente Coordinador


Mórtes Escobar Anaya
Ponente


Manuel Antonio Carebilla
Ponente


Hernando Páez Álvarez
Ponente

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117
DE 2009 CÁMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

Doctor:

PEDRO MARY MUVDI ARANGUENA

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Representantes:

Por honrosa designación que nos hiciera la Presidencia de la Comisión, para rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de la ley número 117 de 2009 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Luis Fernando Vanegas Queruz, en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo de la siguiente manera:

1. Importancia, contenido y alcance de la iniciativa parlamentaria

La iniciativa legislativa en estudio está encaminada de manera especial a la exaltación de los 330 años de vida del municipio de El Banco, en el departamento del Magdalena.

El presente proyecto consta de tres (3) artículos, los cuales se refieren entre otros a la vinculación de la Nación a la efemérides del municipio de El Banco, en sus 330 años de fundación y de haberse erigido en municipio (artículo 1º); la Construcción del Mercado Público - Centro de Comercialización de productos agrícolas, pecuarios y agroindustriales, Construcción del Paseo Peatonal de los Estudiantes (Calle 8ª) en la cabecera municipal; entre otros (artículo 2º); vigencia (artículo 3º).

2. Facultad de los congresistas en la presentación de este tipo de proyectos de ley (constitucional y legal)

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que faculta para la presentación de proyectos de ley o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otras Sistemas Constitucionales, donde solo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

A. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 No. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del

Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

B. ASPECTOS LEGALES

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140 que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“Artículo 140. *Iniciativa Legislativa*. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 002 de 2008 Cámara se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley, el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional, con la única objeción que se debe tener en cuenta es lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, para lo cual nos pronunciaremos en la presente ponencia y se tomarán las medidas pertinentes.

3. Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-731 de 2008, del 23 de julio de 2008, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“3.2. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno¹.

La Corte ha señalado de manera reiterada que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas, y no violan el artículo 151 Superior, cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación². En

¹ Ver entre otras, la Sentencia C-782 de 2001 M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Rodrigo Escobar Gil; C-1047 de 2004, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, AV: Jaime Araújo Rentería.

² Ver entre otras las Sentencias C-581 de 1997, M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa; C-196 de 2001, M. P.: Eduardo Montealegre Lynett. Salvamentos parciales de voto de los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Manuel José Cepeda Espinosa, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Eduardo Montealegre Lynett; y C-483 de 2002, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra, C-197 de 2001, M. P.: Rodrigo Escobar Gil, C-1047 de 2004.

la Sentencia C-1047 de 2004, la Corte resumió la línea jurisprudencial en la materia, de la siguiente manera:

Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que decretan honores o reconocen un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, y autoriza la realización de ciertos gastos.

De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. Así, en la Sentencia C-782 de 2001³ se declararon exequibles unas normas legales que, con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público, autorizaban al Gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal⁴. La Corte consideró lo siguiente:

“La expedición de una serie de normas que dentro del articulado de una ley que decrete honores a un ciudadano, o que reconoce un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, autoriza la realización de ciertos gastos, es una materia sobre la cual esta Corporación ya se ha pronunciado:

“(…) Así esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos

*recursos”*⁵. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”⁶, evento en el cual es perfectamente legítima⁷.

(…) Así la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex General Gustavo Rojas Pinilla.

*De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos...”*⁸.

En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de

³ Sentencia C-490/94. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Sentencia C-360/94. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico N° 6.

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-324 de 1997 M. P.: Alejandro Martínez Caballero. Aquí se estudiarán las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 157 de 1995 Senado y 259 de 1995 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Sesquicentenario de la ciudad de Manizales y se vincula con la financiación de algunas obras de vital importancia para esta ciudad; la doctrina contenida en la cita fue reiterada en la Sentencia C-196 de 2001 M. P.: Eduardo Montealegre Lynett. En esta ocasión se declaró la exequibilidad del artículo 4° del Proyecto de ley número 122 de 1996 Senado, 117 de 1995 Cámara, por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá, salvo la expresión “y traslados presupuestales”, que se declara inexecutable, como resultado de las objeciones presentadas por el Presidente de la República. Estas sentencias recogen las reglas establecidas por la Corte desde sus inicios (Cfr. Sentencia C-057 de 1993 M. P.: Simón Rodríguez Rodríguez. En esta oportunidad se declararon infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 134 de 1989 Senado, 198 de 1989 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del municipio de Marmato, departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones. Aquí se consideró que la autorización de gastos que hace el Congreso al Gobierno no implica, en principio, la limitación de las atribuciones que tiene cada órgano en la formulación de la política presupuestal).

⁸ Corte Constitucional Sentencia C-343 de 1995 M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad se declararon infundadas las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 156 de 1993 del Senado de la República y 45 de 1993 de la Cámara de Representantes, por medio de la cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico”.

³ M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Rodrigo Escobar Gil.

⁴ Las normas acusadas estaban contenidas en la Ley 609 de 2000 (por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento). Se destacan los siguientes artículos acusados: “Artículo 3°. Autorízase al Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el natalicio del ilustre Presidente, el 12 de marzo del año 2000, con la siguiente leyenda: Gustavo Rojas Pinilla “Paz, Justicia y Libertad”. || Artículo 4°. Para la construcción del Auditorio Gustavo Rojas Pinilla, en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, el Gobierno Nacional autorizará la suma de dos mil cuatrocientos diez millones de pesos (\$2.410.000.000). || Artículo 5°. Para la adecuación del Edificio Municipal de la ciudad de millones de pesos (\$2.410.000.000). || Artículo 5°. Para la adecuación del edificio municipal de la ciudad de Tunja, se autorizará por cuenta del Gobierno Nacional la suma de tres mil cien millones de pesos (\$3.100.000.000). || Artículo 6°. El Gobierno Nacional, por medio de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, autorizará la suma de setecientos veinte millones de pesos (\$720.000.000) para la terminación de las obras, estudios, diseños, adecuaciones, dotaciones de radioayudas, iluminación y equipos necesarios para una apropiada operación del Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja. || Artículo 7°. Para el rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, Cojines del Zaque, la Capilla de San Lorenzo, la Casa del Fundador, Piedra de Bolívar o Loma de los Ahorcados y la iglesia de Santa Bárbara, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, autorizará una partida de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000)”.

dinero concretas no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación formarán parte de este 'de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno'⁹, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiéndolo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

De otra parte, la Corte ha declarado inexecutable normas legales, o proyectos de ley objetadas por el Presidente de la República, que, en vez de autorizar al Gobierno para realizar ciertos gastos, le ordenan hacerlo. En este sentido, la Sentencia C-197 de 2001¹⁰ declaró fundadas las objeciones presidenciales dirigidas contra una ley que ordenaba al Ejecutivo asignar unas sumas de dinero para la realización de ciertas obras.

Adicionalmente, la Corte se ha pronunciado en algunas ocasiones acerca de si las normas legales que autorizan al gobierno para realizar desembolsos violan la prohibición de financiar, con cargo al presupuesto nacional, los gastos exclusivos de entidades territoriales, y cuyos recursos están incluidos en la participación de dichas autoridades en los ingresos nacionales.

Así, la Corte ha decidido que son contrarios a la Ley Orgánica sobre Transferencias Territoriales (Ley 60 de 1993, la cual fue derogada por la Ley 715 de 2001 a raíz de la reforma constitucional aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001) los enunciados normativos que ordenan al gobierno realizar gastos que son competencia exclusiva de las entidades territoriales. En este orden de ideas, la Sentencia C-581 de 1997¹¹ decidió lo siguiente:

“La norma objetada que ocupa la atención de la Corte autoriza al Gobierno para asignar, dentro del Presupuesto Nacional de la vigencia de 1997 a 1998, las sumas de dinero necesarias para construir el Estadio “Centenario” del municipio de Puerto Tejada, autorización que el legislador no puede otorgar sin contradecir el artículo 21 numeral 11 de la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, toda vez que esta norma prescribe que la participación de los municipios en el situado fiscal se destinará, entre otras cosas, a la inversión en las instalaciones deportivas que requiera el municipio respectivo. No se pueden, así, incluir para este fin, apropiaciones en el Presupuesto Nacional. Así las

cosas, en cuanto a la norma objetada, contenida en el artículo 2° bajo examen, es contraria a las prescripciones de la ley orgánica a la que debe ceñirse el legislador, y vulnera, de contera, el artículo 151 Superior, que ordena que la actividad legislativa se supedite a las leyes orgánicas.

Si bien el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 menciona dos excepciones a la prohibición de financiar con cargo al Presupuesto Nacional aquellas actividades municipales que la misma disposición ordena llevar a cabo con los recursos provenientes del situado fiscal, el evento de la construcción del Estadio de Puerto Tejada no se cobija bajo tales excepciones.

En efecto, ellas se refieren a la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales y a partidas de cofinanciación para programas municipales, supuestos que no tocan con el previsto en la norma objetada, ya que no se puede interpretar que la construcción del estadio con recursos del presupuesto nacional se trate de una función a cargo de la Nación con participación del municipio, cuando la ley orgánica de distribución de competencias expresamente prescribe que esta no es función a cargo de la Nación, sino del municipio exclusivamente”.

(...) 35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga **adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley**, significa, en la práctica cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas —o las bancadas— tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de

⁹ Este, el principio orientador contenido en el artículo 39 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto).

¹⁰ M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

¹¹ M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio.

No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

En relación con el presente proyecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó el 25 de julio de 2007 a la Presidenta del Senado de la República que era *“prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas de honores, que crean mayores presiones de gasto público. (...) Según lo expuesto a la luz del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sería necesario que se estableciera claramente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo, así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones”*¹².

Aun cuando en esta carta el Ministerio insiste en que el Congreso *“analice”* las consecuencias fiscales de los proyectos de obras autorizados, de ello no se sigue que la carga de realizar ese estudio haya sido trasladada por el Gobierno al Congreso, ni que la ausencia del mismo le impida al Congreso continuar con el trámite legislativo. De conformidad con lo señalado en la jurisprudencia citada, el Gobierno debió presentar esa valoración para que el Congreso pudiera considerar la conveniencia o inconveniencia de las obras propuestas desde el punto de vista de su financiación.

3.4. En conclusión, en el asunto bajo estudio, las objeciones formuladas al proyecto de ley resultan infundadas por dos razones: (i) porque la fórmula empleada por el Legislador para la financiación de las obras públicas en el municipio de Alejandría – que emplea la expresión *“autorícese”* – no ordena al Gobierno incluir una partida sino que permite que tales obras se sufraguen a través del sistema de cofinanciación, que esta Corporación ha señalado como acorde a la Constitución Política; y (ii) porque la exigencia de que se conozcan los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, establecida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es una herramienta para la racionalidad legislativa, que crea una carga inicial sobre el Ejecutivo que este

¹² Cfr. Folios 194-195.

no cumplió en el presente caso, la cual no puede constituirse en una barrera insalvable para el ejercicio de la función legislativa de manera autónoma por parte del Congreso de la República”.

4. Trámite a la iniciativa legislativa en la Cámara de Representantes

El Proyecto de ley número 117 de 2009 Cámara fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 13 de agosto de 2009 por el honorable Representante Luis Fernando Vanegas Queruz, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley ha tenido el siguiente trámite legislativo:

- Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 745 de 2009.
- Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 13 de agosto de 2009 y recibido en la misma el día 18 de agosto de 2009, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.
- Mediante Oficio CCCP3.4-0003-10 del 6 de agosto de 2010 fui designado como Ponente para segundo debate del presente proyecto de ley en estudio.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los trescientos treinta años de fundación del municipio de El Banco, Magdalena, los cuales se cumplirán el dos (2) de febrero de 2010.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de nuestra Constitución Política, autorizase al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales en cuantías de ocho mil millones de pesos (\$8.000.000.000) moneda legal colombiana, e incorporarlas en las leyes de presupuesto, ley de apropiación y Plan Nacional de Desarrollo, a fin de lograr la dotación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de El Banco en el departamento del Magdalena.

a) Construcción del Mercado público - Centro de comercialización de productos agrícolas, pecuarios y agroindustriales de El Banco, Magdalena, en cuantía de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000) moneda legal colombiana;

b) Construcción del paseo peatonal de Los Estudiantes (Calle 8ª), en la cabecera municipal de El Banco, departamento del Magdalena, en cuantía de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) moneda legal colombiana.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Atentamente,

Roberto José Herrera Díaz,
Ponente.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 117 de 2009 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo,

Roberto José Herrera Díaz,

Ponente.

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2010

En la fecha hemos recibido el presente informe de ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 117 de 2009 Cámara, presentado por el honorable Representante Roberto José Herrera Díaz.

El Presidente Comisión Cuarta,

Pedro Mary Muvdi Aranguena.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los trescientos treinta años de fundación del municipio de El Banco, Magdalena, los cuales se cumplirán el dos (2) de febrero de 2010.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de nuestra Constitución Política, autorizase al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales en cuantías de ocho mil millones de pesos (\$8.000.000.000) moneda legal colombiana, e incorporarlas en las leyes de presupuesto, ley de apropiación y Plan Nacional de Desarrollo, a fin de lograr la dotación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de El Banco en el departamento del Magdalena.

a) Construcción del Mercado público - Centro de comercialización de productos agrícolas, pecuarios y agroindustriales de El Banco, Magdalena, en cuantía de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000) moneda legal colombiana;

b) Construcción del paseo peatonal de Los Estudiantes (Calle 8ª), en la cabecera municipal de El Banco, departamento del Magdalena, en cuantía de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) moneda legal colombiana.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Bogotá, D. C., mayo 5 de 2010

Autorizamos el presente texto del Proyecto de ley número 117 de 2009 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

Jorge Alberto Garciaherreros Cabrera.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

**COMISIÓN CUARTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARÍA - SUSTANCIACIÓN
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117
DE 2009 CÁMARA**

En Sesión del día 27 de abril de 2010, de acuerdo a lo previsto en el Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003 artículo 8°, la Comisión Cuarta anunció la discusión y votación del Proyecto de ley número 117 de 2009 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

En Sesión del día 5 de mayo de 2010, la Comisión Cuarta conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional y el Reglamento Interno del Congreso, dio inicio a las discusiones del Proyecto de ley número 117 de 2009 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones,* se coloca en discusión siendo aprobada de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 del 14 de julio de 2009, por dieciocho (18) honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta, que de manera nominal y pública votaron favorablemente.

Abierta la discusión del articulado del Proyecto de ley número 117 de 2009 Cámara, es aprobado de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 del 14 de julio de 2009, por diecisiete (17) honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta, que de manera nominal y pública votaron favorablemente.

A continuación se coloca en discusión el título del proyecto en los siguientes términos: *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones,* siendo aprobado de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 del 14 de julio de 2009, por dieciséis (16) honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta, que de manera nominal y pública votaron favorablemente; así mismo, se coloca en discusión el querer de los honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta que el proyecto de ley en mención tenga segundo debate, siendo aprobado de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 del 14 de julio de 2009, por dieciséis (16) honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta, que de manera nominal y pública votaron favorablemente. Se designa ponente para segundo debate al honorable Representante *Pedro Antonio Aguirre Racines.*

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

CONTENIDO

Gaceta número 661 - Lunes, 20 de septiembre de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para segundo debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 130 de 2009 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para el impuesto territorial de las estampillas y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para segundo debate y Texto aprobado en primer debate en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 117 de 2009 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 330 años de vida del municipio de El Banco, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.	7