



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 140

Bogotá, D. C., jueves 2 de mayo de 2002

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 238 DE 2002 CAMARA

por la cual se estimula la actividad deportiva y se otorgan incentivos económicos para los propietarios de terrenos que se destinen provisionalmente para las prácticas deportivas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En virtud de la presente ley se exonera del pago del impuesto a la renta a aquellos lotes de terreno que tengan como destinación la práctica de la actividad deportiva.

Artículo 2°. Para la obtención de esta exoneración, el dueño del lote tendrá que presentar la solicitud a la DIAN, acompañada por un convenio mediante el cual un municipio, o club deportivo, o una junta de acción comunal, o un grupo juvenil, o un grupo de la tercera edad, o cualquier organización comunitaria, o el mismo propietario, se comprometa al mantenimiento de este espacio con destinación exclusiva al deporte, y por cuya utilización no pueda cobrarse erogación alguna.

Parágrafo. La DIAN definirá una escala de exoneración de acuerdo con la utilización del lote privado como escenario deportivo.

Artículo 3°. Los convenios de utilización del espacio privado para actividades deportivas tendrá un tiempo definido, que podrá renovarse tantas veces como las partes lo soliciten y el dueño del lote, una vez terminado el convenio, podrá disponer a su libre arbitrio del mismo, sin tener que responder por mejoras, que en este caso bajo ningún pretexto se reconocerán.

Parágrafo. La exención tributaria de que trata la presente ley tendrá lugar únicamente mientras el terreno se destine para la práctica de actividades deportivas.

Artículo 4°. El Estado apoyará la actividad de los clubes deportivos en sus cometidos de interés público y social y para tal efecto les facilitará una adecuada línea de crédito para la construcción y adecuación de sedes, a través de las cuales se ofrezca esparcimiento a la comunidad.

Artículo 5°. Con el propósito de promover y apoyar el deporte en sus respectivas jurisdicciones, las alcaldías, mediante acuerdos

contractuales, podrán convenir con los clubes deportivos la utilización de predios distritales o municipales para administrar y orientar su actividad deportiva, de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia.

Parágrafo. La exoneración de que trata la presente ley también podrá otorgarse sobre el impuesto predial. En tal caso, lo hará el respectivo municipio, de acuerdo con la reglamentación que cada concejo municipal expida al respecto.

Artículo 6°. En aras de la democratización de la estructura y propiedad de los clubes deportivos, los entes estatales del orden departamental y municipal podrán vincularse a los programas de dichos organismos mediante la adquisición de títulos de afiliación, acciones o aportes, dentro del límite fijado por la ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación respectiva.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Luis Fernando Velasco Chaves,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los legisladores han coincidido en afirmar que el deporte y la recreación son elementos esenciales del proceso educativo y de la promoción social de la comunidad, toda vez que favorece de manera efectiva el desarrollo integral de la persona como sujeto de elevados objetivos y nobles aspiraciones.

Nuestra Carta Política de 1991 reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

Igualmente deja en cabeza del Estado, entre otras, la facultad de velar por que los organismos deportivos sean democráticos tanto en su estructura como en su propiedad.

Consideramos entonces que la actividad deportiva debe tener el tratamiento que le corresponde en la escalada de prioridades de los organismos del Estado y, por ello, nada más acorde con esta sentida

exigencia social que la adopción de medidas excepcionales en materia impositiva, respecto de aquellos predios que sirven como escenario a los programas deportivos organizados por los distintos sectores de la comunidad.

Considerando el artículo 52 de la Constitución Política, que declara que el deporte constituye inversión social del Estado, resulta coherente con el mandato constitucional el buscar mecanismos que permitan brindar espacios deportivos a la comunidad, en los cuales se puedan llevar a cabo las prácticas deportivas no sólo en el ámbito profesional, sino que estos espacios se abran gratuitamente para la participación de todas las personas.

La propuesta de eximir del impuesto de renta a los terrenos que se abran como espacios deportivos gratuitos busca devolver a la comunidad espacios abiertos para su esparcimiento, en los cuales puedan desarrollar libremente actividades deportivas aficionadas que contribuyan a mejorar su calidad de vida. Al entregar tales terrenos a organizaciones comunitarias, clubes deportivos, juntas de acción comunal, grupos juveniles o de la tercera edad, que se comprometan a mantener dicho espacio con destinación exclusiva al deporte y por cuya utilización no pueda cobrarse erogación

alguna, su propietario obtendrá un descuento en el impuesto de renta en una proposición acorde con la destinación del terreno para la realización de prácticas deportivas, y la ley garantiza de esta manera que existan espacios gratuitos para el deporte, y que el propietario del terreno, una vez vencido el término de los acuerdos pueda recuperar su terreno para la destinación que él tenga a bien darle, teniendo en cuenta por supuesto que la exención tributaria solamente tendrá lugar mientras el terreno esté siendo utilizado para la práctica de la actividad deportiva.

Luis Fernando Velasco Chaves,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 29 de abril de 2002, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 238 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Luis Fernando Velasco.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CAMARA SEGUNDA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 091 DE 2001 CAMARA, 009 DE 2001 SENADO

*por el cual se modifica el período de los Gobernadores,
Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles.*

Bogotá, D. C., abril 25 de 2002

Doctor

JESUS IGNACIO GARCIA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo debate en Cámara –Segunda Vuelta– Proyecto Acto Legislativo 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado, “por el cual se modifica el período de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles”.

Cumplimos con el honroso deber de rendir ponencia al proyecto de la referencia en los siguientes términos.

1. PROPOSITO DEL PROYECTO

1.2 Los períodos institucionales

Busca la iniciativa poner fin a la controversia generada por los reiterados fallos de la Corte Constitucional (C-11/94, C-107/95, C-194-95, C-586/95, C-457/98, SU-168/99, SU-172/00, C-844/00, T441/01) en virtud de los cuales se interpreta que los períodos de los Gobernadores y Alcaldes son de carácter personal, de manera que ante la falta absoluta de ellos, cualquiera sea el tiempo transcurrido, deberá convocarse a elección para iniciar un nuevo período.

Este entendimiento ha hecho nugatorio el valor del voto programático que compromete, más allá de las personas, a la administración departamental, distrital y municipal con un programa de gobierno estable. Desbarata entonces la decisión popular de

trabajar bajo determinada brújula ideológica por la sola desaparición del gobernante, sometiendo el destino de la población a la ineficacia sempiterna de las políticas cambiantes.

De otro lado, los períodos personales han burlado el régimen de incompatibilidad e inhabilidad que la Constitución establece, puesto que en ocasiones las renunciaciones solo sirven para pasar por alto la prohibición constitucional de elegirse para más de una corporación o para un cargo y una corporación, si sus períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

También ha generado esta interpretación una dispersión del calendario electoral que viene generando altos costos, como quiera que es necesario convocar nuevas elecciones, fuera de las fechas únicas nacionales, para elegir nuevos mandatarios. En el año 2000 se realizaron 17 elecciones diferentes de las generales del 29 de octubre; en el 2001 se realizaron 72 y para el 2002 están previstas 85.

Por demás, la citada jurisprudencia viene enfrentando a la del Consejo de Estado, que ha defendido la idea que los períodos son institucionales. Esta contradicción ha creado incertidumbre en más de una entidad territorial y viene afectando la seguridad de las decisiones judiciales.

La necesidad de garantizar el desarrollo del compromiso que genera el voto programático con la comunidad, de ahorrar costos en la Organización electoral y de recuperar la seguridad jurídica, nos llevan nuevamente a impulsar la idea de institucionalizar los períodos de los Gobernadores y Alcaldes.

1.2.1. *El incremento de los períodos*

El desarrollo de la descentralización llevó a que Colombia estableciese la elección popular, primero, en 1988, de sus alcaldes para un período de dos años, y luego, con la Constitución de 1991, también de sus gobernadores, extendiendo el período a tres años.

Es bastante generalizado el concepto que los períodos de tres años se han quedado cortos para la ejecución de los planes y programas de Gobierno de Alcaldes y Gobernadores, para la

ejecución de políticas de mediano plazo, y aun dificulta la construcción de políticas de largo plazo, que no alcanzan en el tiempo establecido a ganarse la confianza de los ciudadanos.

Es así como se ha venido solicitando en varias ocasiones el incremento a cuatro años de los períodos, ahora institucionales, de los Alcaldes y Gobernadores.

Esta ponencia estima conveniente para la administración pública este incremento, que por demás da mayor estabilidad a los programas de desarrollo.

Colombia está entre los países que dan a sus mandatarios locales períodos bajos en el tiempo. En América Latina sólo El Salvador mantiene 3 años.

El siguiente cuadro nos muestra cómo los países más desarrollados establecen períodos largos a sus gobernantes locales.

Burundi	2 años
Etiopía	2 años
Haití	4 años
Colombia	4 años
El Salvador	3 años
Francia	6 años
Honduras	4 años
India	6 años
Japón	4 años
Paraguay	5 años
Polonia	5 años
República Dominicana	4 años
Suiza	4 años
Uruguay	5 años
Alemania	5 años
Australia	3 años
Bélgica	6 años
Chile	4 años
España	4 años
Dinamarca	4 años
Hungría	4 años
Italia	4 años
Panamá	5 años
Perú	3 años
República Checa	4 años
Rumania	4 años
Taiwan	5 años
Venezuela	3 años

Adicionalmente, en Colombia el Gasto Público Territorial representa un porcentaje creciente del Gasto Público Total, lo hace pensar que no hay razón válida para mantener período de cuatro años en el nivel nacional y de tres en el local.

La ampliación de los períodos a cuatro años de los Gobernadores y Alcaldes implica necesariamente la ampliación del período de las Asambleas y Concejos, corporaciones elegidas simultáneamente con los primeros, y que constituyen su soporte administrativo y el escenario natural para el control político de las gestiones gubernamentales.

2. MODIFICACIONES

2.1 La reelección

En un esquema democrático puro, la posibilidad de reelección de sus gobernantes es la consecuencia lógica del imperio del principio de la igualdad de oportunidad para acceder a cargos públicos.

En Colombia se ha prohibido la reelección de Alcaldes y Gobernadores por el temor que ha existido de que usen y abusen de los instrumentos que otorga el poder público con propósitos estrictamente electorales, rompiendo de esa manera la equidad y la igualdad de condiciones que deben tener los candidatos. Pero al tiempo, se nos ha privado de la posibilidad de renovar gestiones gubernamentales que gozan del apoyo mayoritario del pueblo y que vienen dando pasos importantes en el desarrollo de las regiones.

A nuestro juicio las razones y los temores que en el pasado existieron no tienen razón para sobrevivir. El desarrollo de la carrera administrativa que dificulta el juego burocrático, el fortalecimiento de los órganos de control (Fiscalía, Procuraduría y Contraloría) y el evidente crecimiento de la cultura política de los colombianos hacen pensar que no será fácil abusar de la condición de Alcalde o Gobernador, que no será fácil utilizar los bienes oficiales para realizar campañas políticas.

De hecho, Colombia tiene tendencia a la reelección: Los Concejales, Diputados y Congresistas somos reelegibles para el período inmediato. Durante la primera época de nuestra república la reelección presidencial fue viable. Y ahora, aun con la prohibición de reelección inmediata, Colombia ha reelegido, mediando por lo menos un período, a más de la tercera parte de sus alcaldes.

En municipios de más de un millón de habitantes se ha reelegido el 75%.

En municipios entre 500.000 y un millón de habitantes se ha reelegido el 33.33%.

En municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes se ha reelegido el 35%.

En municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes se ha reelegido el 36.76%.

En municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes se ha reelegidos el 38%.

En municipios entre 10.000 y 20.000 habitantes se ha reelegido el 38.27%.

En municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes se ha reelegido el 43.65%.

Por demás, no es extraño que las elecciones de estos funcionarios se debatan entre un candidato que representa la continuidad del Alcalde o Gobernador de turno, y uno o varios que encarnan un cambio. Es decir, si las administraciones tratan de endosar el buen concepto que generan a sus candidatos, no se ve por qué no permitir que la aprobación o reproche del pueblo se haga directamente en cabeza del funcionario.

La manera de establecer nuevos límites al posible abuso no está ahora en prohibir la reelección inmediata, sino en permitir la por una sola vez, para evitar la perpetuación de personas en el poder.

Vale la pena resaltar que la mayoría de los países del mundo, y en especial, los que presentan mayores índices de desarrollo, permiten la reelección de sus gobernantes locales. Del listado transcrito en el punto anterior, solo Burundi, Etiopía, Haití y Colombia la prohíben.

Creemos que abrir la posibilidad de la reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores permitirá la estabilidad de las políticas de desarrollo regional, elemento indispensable para su eficacia.

Por último, cabe resaltar que la posibilidad de reelección fue ampliamente debatida en la primera vuelta de este proyecto, y aunque no fue aprobada en el texto final, ha cumplido con el requisito que señala el artículo 375 de la Constitución para discutirse en esta segunda vuelta.

2.2 Disposiciones transitorias

Ardua discusión ha generado la determinación del momento en que debe empezar a regir el nuevo período.

La sincronización de los períodos implica necesariamente establecer algunos irregulares, que no serán de tres ni de cuatro años.

Después de evaluar varias fórmulas, los ponentes hemos convenido proponer los siguientes criterios: No reducir ni incrementar el mandato de ningún funcionario. Todos los Alcaldes y Gobernadores elegidos por tres años terminarán el período para el cual fueron elegidos.

En este orden de ideas aquellos que han sido elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y hasta la entrada en vigencia del presente acto legislativo, terminarán su mandato entre enero del año 2004 y el primer semestre del año 2005. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el 31 de diciembre del año 2007. Esto generará períodos de transición entre 2 años y medio y menos de cuatro. De esta manera se sincronizarán a partir del 1° de enero del año 2008. Igualmente, los electores siempre sabrán para qué período eligen a sus gobernantes.

Reflexión diferente merece el caso de los Alcaldes y gobernadores elegidos antes del 29 de octubre del año 2000 cuyos períodos vencen entre la vigencia del presente acto legislativo y el 31 de diciembre del año 2003; en este caso es necesario hallar una solución para cubrir un tiempo que oscila entre 1 día y un año y medio entre períodos. Esta situación, a juicio de los ponentes, no justifica un proceso electoral que generaría períodos cortos que en nada contribuyen a la continuidad de los programas de gobierno. También buscamos evitar entregar al Presidente de la República o a los gobernadores, según el caso, la potestad de designar mandatarios territoriales, lo que desvirtúa el derecho del pueblo a elegir sus gobernantes en el marco del juego democrático.

Establecer una extensión del período podría llevarnos a períodos de más de cinco años, para todos aquellos que se elijan en el segundo semestre del año 2002.

Consideramos conveniente tomar todo el tiempo que falte, desde la iniciación del período de los sucesores de los alcaldes y gobernadores elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y hasta la entrada en vigencia del presente acto legislativo y el 31 de diciembre del año 2007, fecha de sincronización de períodos, y dividirlo en dos períodos iguales, generando así períodos de más de 2 años y períodos de menos de 2 años y nueve meses.

3. PROPOSICION

Con estas consideraciones y modificaciones, adjuntando el respectivo pliego de modificaciones, solicitamos a los Miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate en Segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado, “por el cual se modifica el período de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles”.

Cordialmente,

Joaquín José Vives Pérez, Gustavo Moreno Porras, Reginaldo Montes Alvarez, Iván Díaz Mateus, William Vélez Meza, Luis Fernando Velasco, Representantes Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 091 DE 2001 CAMARA, 009 DE 2001 SENADO

por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

“En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos para un período de cuatro años y podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente por una sola vez. Transcurrido *por lo menos un período institucional podrá volver a aspirar al cargo*”.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de un año de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de un año, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período.

Artículo 2°. El inciso 2° del artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

“El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrán la calidad de servidores públicos.

Artículo 3°. El artículo 314 del Constitución Política quedará así:

“En cada municipio habrá un alcalde jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de cuatro años. Los alcaldes podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente por una sola vez. Transcurrido *por lo menos un período institucional podrá volver a aspirar al cargo*”.

Siempre que se presente falta absoluta a más de un año de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de un año, el Gobernador designará un Alcalde para lo que reste del período.

El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los Alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

Artículo 4°. El inciso 1° del artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

“En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años que se denominará concejo municipal, integrada por no menos de siete, ni más de

veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva”.

Artículo 5°. Los incisos segundo y tercero del artículo 323 de la Constitución Política quedarán así:

“En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y ediles, se hará en un mismo día para períodos institucionales de cuatro años. El Alcalde Mayor podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente, por una sola vez. Transcurrido por lo menos un período institucional, podrá volver a aspirar al cargo.

Siempre que se presente falta absoluta a más de un año de la terminación del período, se elegirá alcalde Mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de un año, el Presidente de la República designará Alcalde Mayor para lo que reste del período.

Los Alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

Artículo 6°. El período de los miembros de las Juntas Administradores Locales a las que se refiere el artículo 318 de la constitución política será de cuatro años.

Las normas sobre períodos de Alcaldes y Concejales Municipales de este acto legislativo se aplicarán también a los de los Distritos

Artículo 7°. La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. Todos los alcaldes y Gobernadores que inicien sus períodos entre la vigencia del presente acto legislativo y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007.

Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y antes de la vigencia del presente acto legislativo, ejercerán sus funciones por un período de tres años. Sus sucesores se elegirán para un período que termina el 31 de diciembre del año 2007.

En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007 se elegirán alcaldes y gobernadores para todos los municipios, distritos y departamentos del país, para períodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2008.

Sin excepción, todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos, que ejerzan sus funciones dentro de la vigencia del presente acto legislativo, podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente, por una sola vez. Pasado por lo menos un período institucional, podrán volver a aspirar.

El período de cuatro años de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 1° de enero del año 2004.

Artículo 8°. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

Joaquín José Vives Pérez, Gustavo Moreno Porras, Reginaldo Montes Alvarez, Iván Díaz Mateus, William Vélez Meza, Luis Fernando Velasco, Representantes Ponentes.

Bogotá, D. C., abril 17 de 2002

Doctor

JORGE BARRAZA FARAK

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, rendimos ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 33 de 2001 Cámara, “por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con estampillas”.

Cordialmente,

Los ponentes,

César Augusto Mejía, Rubén Darío Quintero,

Coordinadores.

Fernando Piscioti, Jesús León Puello, Justo Capera.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 2001 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con estampillas.

El Proyecto de ley número 33 de 2001 Cámara, “por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con estampillas” tiene como objetivo modificar los artículos tercero y octavo de la Ley 645 de 2001, relacionados con los actos de uso obligatorio de la estampilla y el monto de emisión, respectivamente. También incluye un nuevo artículo para interpretar con autoridad otras leyes de estampillas.

En el artículo tercero de la Ley 645, la determinación de los sujetos pasivos del gravamen es muy amplia. Ante la gravedad de esta situación y para evitar el uso generalizado de la estampilla, consideramos que es necesario establecer un límite a los sujetos pasivos porque de no corregir a tiempo esta anomalía, los entes territoriales donde funcionan los hospitales universitarios públicos, se pueden ver enfrentados a una proliferación peligrosa de nuevos impuestos¹. Precisamente, la falta de delimitación en los hechos gravados por la estampilla ha permitido que algunas Asambleas departamentales, como las de Bolívar y Atlántico, en sus Ordenanzas 20 y 27 de 2001, respectivamente, incluyan en los hechos generadores del gravamen, los ingresos derivados de actividades comerciales, industriales y de servicios. Incluso en Bolívar, ya fue gravado el cargo básico y el consumo de los servicios públicos domiciliarios de gas y telefonía fija para los estratos 3, 4, 5, 6 y para los establecimientos industriales y comerciales. Este tipo de ordenanzas pueden desencadenar consecuencias serias para el manejo tributario de los departamentos:

En primer lugar, la proliferación de estampillas obliga a buscar nuevos sujetos pasivos del gravamen. Actualmente el departamento

¹ De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la proliferación individualizada de estampillas con propósitos particulares, genera desordenes y desequilibrios fiscales regionales y también contribuye a la inflexibilidad del sistema tributario territorial. Las tarifas diferenciales, la inclusión o exclusión de hechos generadores, en fin, los distintos condicionamientos que se imponen en cada entidad, generan un esfuerzo fragmentado que puede chocar con otras medidas fiscales y puede atentar contra el principio unitario propio del manejo macroeconómico. Oficio 00200 del 18 de abril de 2001 dirigido a los presidentes de Senado y Cámara.

de Bolívar cuenta con seis estampillas, cinco de las cuales generaron un recaudo aproximado de \$21.400 millones en el período 1995-2000, tal como se muestra en el Cuadro número 1. Por su parte, el departamento del Atlántico cuenta con ocho estampillas, cuyo recaudo para el mismo período fue superior a los \$69 mil millones, como lo indican las cifras del Cuadro número 2. En general, los sujetos pasivos de estos gravámenes han sido los actos y contratos que involucran a funcionarios y entidades públicas del departamento, municipios o entidades descentralizadas. Sin embargo, la proliferación reciente de estampillas necesariamente ha obligado a las Asambleas Departamentales a seguir gravando actos y contratos públicos y a buscar nuevos sujetos pasivos, entre ellos las actividades económicas privadas industriales, comerciales y de servicios, para poder alcanzar las metas de recaudo propuestas en las respectivas leyes.

CUADRO NUNERO 1

Recaudo de Estampillas en el Departamento de Bolívar

(Millones de pesos corrientes)

Año	Desarrollo	Electrific. Rural	Prestación Social	Ancianato	Univ. de Cartagena	Total
1995	1,680.7	72.5	175.1	83.4	0.0	2,011.7
1996	2,359.0	86.5	359.4	151.1	0.0	2,956.0
1997	3,448.0	101.1	468.7	199.9	204.0	4,421.8
1998	3,051.6	79.2	431.5	172.2	339.4	4,074.0
1999	2,728.3	120.8	553	228,2	422.2	4,052.4
2000	2,788.6	158.5	445.4	162.3	320.3	3875.0
Total	16,056.3	618.6	2,433.0	997.1	1,285.9	21,391.1

Nota: El Dpto. también cuenta con la estampilla Hospital Universitario, ordenada recientemente.

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.

CUADRO NUMERO 2

Recaudo de Estampillas en el Departamento de Atlántico

(Millones de pesos corrientes)

Año	Desarrollo	Electrific. Rural	Ciudadela Universitaria	Cultura	Bienestar del anciano	Total
1995	461.2	969.4	2,282.2	-	20.9	3,733.7
1996	319.3	1,192.1	4,563,9	-	63.5	6,138.8
1997	378.8	1,963.0	9,252.2	-	97.6	11,691.6
1998	1,587.6	1,759.9	12,711.4	414.9	148.8	16,622.6
1999	4,067.8	2,032.9	10,628.8	528.3	172.4	17,430.2
2000	2,899.8	1,202.3	9,122.5	390.1	165.0	13,779.5
Total	9,714.5	9,119.6	48,560.9	1,333.3	668.2	69,396.5

Nota: Atlántico también cuenta con tres estampillas aprobadas en el transcurso del presente año: Hospital Universitario, Desarrollo Instituto Tecnológico de Soledad y Hospitales de Nivel 1 y 2.

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental.

En segundo lugar, algunas estimaciones realizadas por Fenalco indican que en el año 2000, el comercio formal de bienes y mercancías en los departamentos de Bolívar y Atlántico arrojó ingresos aproximados a los \$3 billones y, teniendo en cuenta, que el departamento del Atlántico genera más actividad comercial que Bolívar, es posible establecer la siguiente estimación de ingresos y recaudos por concepto de la estampilla Pro Hospital Universitario, según las disposiciones señaladas en las respectivas ordenanzas:

Departamento	Ingresos Aproximados	Recaudo Estampilla
Bolívar	\$1,05 billones	\$1.050 millones
Atlántico	\$1,95 billones	\$3.900 millones
Total	\$3,0 billones	\$4.950 millones

En el caso del sector industrial es posible realizar estimaciones similares, tomando como referencia los supuestos utilizados por Fenalco para el comercio². Los resultados muestran que la actividad industrial de Bolívar y Atlántico podrían estar tributando un monto aproximado de \$4.611 millones por la estampilla.

Departamento	Ingresos Aproximados	Recaudo Estampilla
Bolívar	\$1,41 billones	\$1.413 millones
Atlántico	\$1,60 billones	\$3.198 millones
Total	\$3,01 billones	\$4.611 millones

En el sector de servicios³ el recaudo puede alcanzar los siguientes montos:

Departamento	Ingresos Aproximados	Recaudo Estampilla
Bolívar	\$1.06 billones	\$1.063 millones
Atlántico	\$1,65 billones	\$3.307 millones
Total	\$2,72 billones	\$4.370 millones

Las estimaciones anteriores permiten establecer que una vez gravadas las actividades comerciales, industriales y de servicios en los departamentos de Bolívar y Atlántico, la suma aproximada de recaudo por concepto de la estampilla Pro Hospital Universitario alcanza un monto aproximado de \$14 mil millones anuales:

- \$3.500 millones en Bolívar, equivalente al 91% del recaudo total de estampillas en el departamento durante el año 2000.
- En Atlántico ingresarían \$10.405 millones por ese mismo concepto, es decir, el 76% del recaudo total de estampillas durante el año 2000 en esa región del país.

En tercer lugar, uno de los aspectos más delicados es que el resto de departamentos con estampillas aprobadas por el Congreso, copien estos ejemplos y desencadenen una cascada de sujetos pasivos del gravamen, que sumados a las demás contribuciones parafiscales, van a seguir afectando el bolsillo de los contribuyentes y la actividad económica de las regiones. Adicionalmente, los cobros ordenados por las Asambleas se traducen directamente en sobrecostos en la contratación, estímulos para la compra de bienes en otros departamentos donde no se registran impuestos de esta naturaleza, y también producen un efecto multiplicador al gravar tanto la producción como la comercialización y, por supuesto, todo esto se refleja en el precio final del bien o servicio.

Consideraciones al Proyecto de ley 33 de 2001 Cámara

En la exposición de motivos, los autores del proyecto argumentan que la determinación del hecho gravable de la Ley 645 es muy amplia, y por tanto es necesario limitar el cobro de la estampilla a "todo acto o contrato que realicen o celebren los departamentos y municipios de los mismos y a los nuevos contratos de suscripción de servicios públicos domiciliarios, comerciales e industriales, que se celebren en su jurisdicción".

Sin embargo, la propuesta de gravar los nuevos contratos de suscripción de servicios públicos domiciliarios, comerciales e industriales, afecta directamente la actividad económica territorial

² Participación de la actividad económica en el PIB Nacional y su peso en el respectivo departamento.

³ Para este cálculo se tomó como variable el sector de servicios sociales, comunales y personales del PIB de cada uno de los dos departamentos.

y desestimula el inicio de nuevos proyectos de inversión de esta naturaleza, limitando las posibilidades de mejorar los niveles de empleo en los respectivos departamentos. De otro lado, los sobrecostos en la prestación de los servicios públicos domiciliarios producidos por la contribución parafiscal, son trasladados directamente a los usuarios vía aumentos en las tarifas de los servicios públicos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y los problemas desencadenados por las Ordenanzas número 20 en Bolívar y número 27 en Atlántico, expedidas en el mes de agosto del año 2000, los ponentes del Proyecto de ley 33 de 2001 Cámara consideramos que es necesario limitar el cobro de la estampilla solamente a los actos y documentos que involucren a funcionarios públicos.

También consideramos que es fundamental revisar el artículo octavo de la Ley 645 de 2001 porque el recaudo anual de \$6 mm – recaudo que puede ascender hasta el 10% del presupuesto del respectivo departamento –, es bastante alto y necesariamente implica mayores esfuerzos para gravar nuevos sujetos pasivos de la estampilla o incrementar el cobro sobre los actos y contratos ya gravados por otro tipo de cargas parafiscales. Además, el artículo no establece límite alguno de tiempo para el recaudo y con esto deja abierta la posibilidad para que el cobro de la estampilla Pro Hospitales Universitarios Públicos pueda hacerse indefinidamente en los departamentos donde existe este tipo de hospitales, situación que genera mayor incertidumbre en el panorama tributario regional.

Finalmente, la ponencia a este proyecto de ley en su artículo noveno incluye el concepto de la interpretación con autoridad. Este concepto de amplia tradición en nuestro ordenamiento jurídico, le otorga facultad al legislador para aclarar, mediante disposición legal posterior, el contenido de otras normas anteriores que no fuesen claras en su contenido y alcance. El año pasado el Congreso de la República aprobó las siguientes normas:

Normas 2001	Cuerpos colegiados autorizados para ordenar el cobro
Ley 645	Todas las Asambleas, en su artículo 3°
Ley 654	Asamblea de Magdalena, en sus artículos 2° y 3°
Ley 655	Asamblea de Antioquia, en su artículo 3°
Ley 662	Asamblea de Atlántico, en sus artículos 4° y 7°
Ley 663	Asamblea de Atlántico, en sus artículos 3° y 4°
Ley 664	Asamblea del Tolima, en su artículo 3°
Ley 665	Asamblea de Boyacá, en sus artículos 3° y 4°
Ley 666	Todas las Asambleas, en su artículo 2°
Ley 669	Asamblea del Valle del Cauca, en su artículo 3°
Ley 682	Asamblea de Chocó, en su artículo 3°
Ley 687	Todas las Asambleas, en su artículo 3°

El objetivo de dichas normas, claramente, es proporcionar recursos para la inversión social, particularmente en temas de salud y educación. Sin embargo, como se dijo anteriormente, dichas autorizaciones se entienden limitadas en su alcance. No se puede, mediante el uso desgranado y desordenado de leyes de estampillas, hacer una verdadera reforma tributaria territorial por la puesta de atrás. Y eso efectivamente es lo que está ocurriendo cuando las Asambleas autorizadas gravan transacciones entre particulares. De tal forma que el problema de claridad no solamente se circunscribe a la Ley 645 de 2001; también por lo menos a 10 normas adicionales, todas ellas con autorizaciones ambiguas otorgadas a las Asambleas Departamentales.

MODIFICACIONES

Por las anteriores consideraciones, proponemos modificar el Proyecto de Ley 33 Cámara de 2001 en los siguientes términos, incluido su título:

PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 2001 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con estampillas.

Artículo 1°. El artículo tercero de la Ley 645 de 2001 quedará así:

“**Artículo 3°.** Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, limitado a todo acto o contrato que realicen o celebren los departamentos y municipios de los mismos y sobre los cuales no recaiga ningún otro tributo de orden territorial”.

Artículo 2°. El artículo octavo de la Ley 645 de 2001 quedará así:

“**Artículo 8°.** La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza por medio de la presente ley, será hasta por la suma de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000) por departamento”.

Artículo nuevo. Interpretese con autoridad la Ley 645 de 2001, la Ley 654 de 2001, la Ley 655 de 2001, la Ley 662 de 2001, la Ley 663 de 2001, la Ley 664 de 2001, la Ley 665 de 2001, la Ley 666 de 2001, la Ley 669 de 2001, la Ley 682 de 2001 y la Ley 687 de 2001 en el sentido que las autorizaciones y facultades otorgadas por estas leyes a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Concejos Distritales para determinar los hechos generadores, las características y los eventos de uso obligatorio de las estampillas, están limitadas a hechos y demás operaciones mercantiles en los que participe algún funcionario público del orden departamental, municipal o distrital en ejercicio de sus funciones, según sea el caso.

Artículo nuevo. Esta Ley rige a partir de su promulgación.

Proposición

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y modificaciones al proyecto inicial, solicitamos a los Honorables Representantes aprobar en segundo debate el Proyecto de ley 33 de 2001 Cámara, “por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con estampillas”.

Los Ponentes,

César Augusto Mejía, Rubén Darío Quintero,
Coordinadores.

Fernando Piscioti, Jesús León Puella, Justo Capera.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 2001 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con estampillas.

Artículo 1°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos.

Artículo 2°. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

- Inversión y mantenimiento de planta física;
- Dotación, compra y mantenimiento de equipos requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de las instituciones;
- Compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento;
- Inversión en personal especializado.

Artículo 3°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, limitado a todo acto o contrato que realicen o celebren los departamentos y municipios de los mismos y sobre los cuales no recaiga ningún otro tributo de orden territorial.

Artículo 4°. Las providencias que expidan las asambleas departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos en desarrollo de la presente Ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. Las obligaciones de adherir y anular las estampillas a que se refiere esta ley quedan a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo de esta estampilla se destinará exclusivamente para lo establecido en el artículo 2° de la presente ley y la tarifa con que se graven los distintos actos, no podrá exceder del dos por ciento (2%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. Los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las ordenanzas que los reglamenten y su control estará a cargo de las respectivas Contralorías Departamentales.

Artículo 8°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza por medio de la presente ley, será hasta por la suma de seis mil millones de pesos (\$6.000.000.000) por departamento.

Artículo 9°. Interpretese con autoridad la Ley 645 de 2001, la Ley 654 de 2001, la Ley 655 de 2001, la Ley 662 de 2001, la Ley 663 de 2001, la Ley 664 de 2001, la Ley 665 de 2001, la Ley 666 de 2001, la Ley 669 de 2001, la Ley 682 de 2001 y la Ley 687 de 2001 en el sentido que las autorizaciones y facultades otorgadas por estas leyes a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Concejos Distritales para determinar los hechos generadores, las características y los eventos de uso obligatorio de las estampillas, están limitadas a hechos y demás operaciones mercantiles en los que participe algún funcionario público del orden departamental, municipal o distrital en ejercicio de sus funciones, según sea el caso.

Artículo 10. Esta Ley rige a partir de su promulgación.

Los Ponentes,

César Augusto Mejía, Rubén Darío Quintero,
 Coordinadores.

Fernando Piscioti, Jesús León Puello, Justo Capera.

COMISION TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 17 de abril de 2002.

En la fecha se recibió en esta Secretaría en doce (12) folios útiles la Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 33 de 2001 Cámara, “por la cual se modifica la Ley 645 de 2001”, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

José Ruperto Ríos Viasus.

CONTENIDO

Gaceta número 140 - Jueves 2 de mayo de 2002

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 238 de 2002 Cámara, por la cual se estimula la actividad deportiva y se otorgan incentivos económicos para los propietarios de terrenos que se destinen provisionalmente para las prácticas deportivas 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate en Cámara segunda vuelta, y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 091 de 2001 Cámara, 009 de 2001 Senado, por el cual se modifica el período de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Ediles 2

Ponencia para segundo debate, Modificaciones y Texto definitivo al Proyecto de ley número 33 de 2001 Cámara, por la cual se modifica la Ley 645 de 2001 y se interpretan con autoridad otras normas relacionadas con estampillas 5