



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 148

Bogotá, D. C., miércoles 31 de mayo de 2006

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### **PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 133 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se establecen normas especiales para la exploración, explotación, tratamiento, refinación y transporte de petróleo pesado en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley propuesto por el Senador Hugo Serrano Gómez, parte de una consideración central: Los riesgos de una caída efectiva de la capacidad productora del país en materia petrolera, con lo cual los efectos serían adversos, no solamente en términos de la balanza petrolera, sino también en términos de la balanza comercial del país y de la dinámica misma de la actividad económica en su conjunto, dado el impacto que tendría sobre las cuentas fiscales y la estabilidad macroeconómica en su conjunto.

Frente a ello, se centra en la búsqueda de incentivos de la exploración y producción de los crudos pesados, por sus muy fundamentadas consideraciones acerca de la importancia que estos representan, dada la estructura mundial de la producción y sus tendencias.

Sea lo primero entonces hacer unas breves consideraciones sobre estos aspectos.

Recientemente el Gobierno Nacional ha declarado que Colombia logrará mantener su autosuficiencia petrolera por lo menos hasta el 2010 y no hasta el 2006 como se estaba previendo. Ello por cuanto se ha ido en la dirección, acorde con políticas tomadas por otros países, de recuperar y optimizar las reservas actuales.

Pese a ello, como también lo reconocen los mismos funcionarios gubernamentales, las expectativas de autosuficiencia deben proyectarse en un escenario de más largo plazo, por lo cual se han propuesto la recuperación de crudo en campos maduros, el desarrollo de crudos pesados, la extensión de contratos petroleros, el ofrecimiento de los denominados campos menores y la implementación de un nuevo sistema de contratación de servicios.

Han destacado estos mismos funcionarios que las condiciones actuales de la política petrolera, le han permitido al país su atractivo para los inversionistas del sector, lo cual se puede comprobar en el volumen de solicitudes para explorar nuevas áreas, que está recibiendo la Agencia de Hidrocarburos. Dentro del récord identificado por esta última, se habrían firmado a marzo de 2005, 10 contratos, se habrían aprobado siete más, y otros ocho se encontraban listos para aprobación, al tiempo que se han recibido 10 solicitudes para igual número de contratos.

En las cifras oficiales proporcionadas, al cierre de 2004 las reservas probadas de crudo en Colombia llegaron a 1.477 millones de barriles, 65 millones menos frente a 2003, cuando las reservas se situaron en 1.542 millones de barriles.

La producción de petróleo el año anterior se situó en 528 mil barriles diarios, cifra inferior en 13 mil barriles a la de 2003, que fue de 541 mil barriles diarios.

Es decir, que los puntos de atención se pueden puntualizar en:

I. Hay suficiencia en el corto plazo de producción, pero en un mediano plazo, más cerca o más lejos no existe tal garantía, lo que obliga a una política alternativa y eficaz para aumentar la autosuficiencia.

II. El país tiene un esquema de contratación que incentiva al parecer las solicitudes de inversión extranjera en este ramo, pero habrá que dilucidar si es suficiente, o por el contrario se hace necesario un mayor desarrollo de opciones.

Y, III la estrategia y el énfasis en el incentivo de exploración y producción de los crudos pesados es esencial, como complemento a la política petrolera integral del país.

#### **La inversión extranjera en la década de los 90**

De acuerdo con el Banco Mundial, hasta el año 2003, la inversión extranjera en petróleo, en Colombia había tenido rasgos específicos, debido a la modalidad particular de los contratos de asociación que determinaban un "joint venture" entre la empresa estatal y la contratista extranjera, en la que Ecopetrol participaba con el 50% (ahora 30% desde el año 2000) y la contratista con el porcentaje restante.

La Inversión Extranjera Directa (IED), en la década de los 90, ha sido ampliamente superior a la de Ecopetrol en la misma actividad; superándola en 4 a 5 veces. La IED en exploración alcanzó su máximo en 1998 con US\$343 millones, decayendo en los años 1999 y 2000 como consecuencia de la violencia política. No obstante ello, en el año 2000 un consorcio liderado por Petrobras descubrió el yacimiento Guando, cuyas reservas se estiman en 1.400 millones de barriles, siendo el mayor descubrimiento de los últimos 8 años y que de confirmarse significaría doblar las reservas existentes.

La inversión en desarrollo de la producción de petróleo, tanto de Ecopetrol como de la IED, aumentó claramente de 1995 a 1998, promediando US\$1.400 millones/año. Esto se debió, sobre todo, a la inversión en los yacimientos de Cusiana y Cupiagua (BP, Total y Triton, junto con Ecopetrol), así como por la construcción del oleoducto, por parte de las mismas empresas, a la costa del Caribe. Del año 1998 en adelante, las inversiones han disminuido notablemente por la violencia política.

Para estimular la inversión en el sector, el Gobierno como parte de la reforma definió un nuevo marco contractual, en el que se especifican los esquemas de participación, para la contratación y se reglamenta la interacción entre los inversionistas y el Estado. El pasado mes de abril de 2004, se presentó el nuevo modelo contractual, con el cual Colombia se ubica en una mejor posición para la consecución de inversión de capital de riesgo destinado a la exploración y a la explotación de yacimientos.

### Marco legal de la exploración

Traigo a colación los últimos aportes realizados por el Banco Mundial en el examen de la situación del petróleo en la región y en Colombia en particular.

Al hacer un recuento sobre el marco legal de la producción petrolera, menciona los siguientes hitos:

1. El Decreto Legislativo 2310 de 1974 orientó la política petrolera hasta mediados de la década del noventa.

Según esta norma en los contratos de asociación el Estado recibía una regalía del 20% de la producción, independientemente del tamaño del yacimiento. El 80% restante, luego de cubrirse los costos, era dividido en partes iguales entre Ecopetrol y el Asociado. Otro rasgo era que el Estado, a través de Ecopetrol, se convertía en socio de la compañía exitosa en la exploración, lo cual significaba una garantía de estabilidad.

Una vez encontrado el petróleo, el contrato establecía que Ecopetrol participaba con el 50% de las inversiones necesarias para el desarrollo de la producción. Lo cual conllevaba menores necesidades de capital de inversión para la compañía extranjera que asumía el riesgo exploratorio. En contraprestación, ello exigía mayores necesidades de capital para Ecopetrol, proporcionados al tamaño de la explotación, como ocurrió con Cusiana y Cupiagua a mediados de los años noventa.

2. El segundo hito comienza en julio de 2000, cuando la Junta Directiva de Ecopetrol aprobó ajustes en los contratos, básicamente en lo siguiente: La participación de Ecopetrol en los nuevos contratos de asociación que se suscriban (aplicados a los nuevos yacimientos descubiertos en Asociación que sean declarados comerciales) se reduce del 50 al 30%, lo que significa que Ecopetrol: a) Asumirá el 30% de las inversiones; b) Será propietario hasta la terminación del contrato del 30% de los bienes adquiridos, y c) Obtendrá un porcentaje inicial del 30% en la producción de hidrocarburos (petróleo y/o gas natural).

3. El tercer hito, se produce en el año 2002 cuando se promulgó la Ley 756, que modifica el sistema de regalías aun para los contratos firmados con ocasión de la Ronda de 2000, y que básicamente permite aplicar una regalía variable en función del tamaño del yacimiento y aumentar el límite inferior; permitiendo una regalía mínima del 8% (ya no del 5%) para yacimientos con una producción de hasta 5.000 barriles diarios. Estas medidas se orientaron a atraer inversiones para incentivar el descubrimiento de nuevas reservas de petróleo.

Sin embargo, reconoce el Banco Mundial, que a pesar de que en el período 2000-2002 se alcanzó un récord en la firma de nuevos contratos (64), hasta ahora no se ha tenido un éxito significativo con las nuevas inversiones. Se estima que se requieren aun inversiones de US\$310 millones/año en exploración, durante los próximos 10 años, para reemplazar las reservas existentes, volumen bastante superior a los niveles actuales de inversión, pública y privada, que ascienden a los US\$122 millones/año.

4. La nueva legislación permite otorgar incentivos adicionales a la inversión de manera de alcanzar el nivel necesario de inversiones para el descubrimiento de nuevas reservas. La modificación más importante del marco legal sectorial se da con la promulgación del Decreto-ley 1760 del 2003.

Mediante este último se deroga el Decreto 0030 de 1951 y el Decreto-ley 2310 de 1974. Si bien esta ley no contempla modificaciones contractuales específicas, al derogarse el Decreto-ley 2310 de 1974 queda abierta la posibilidad para cualquier modalidad de contratación (incluso la de concesión abolida por el D. L. 2310).

Anota el Banco Mundial, que aunque es aun prematuro pues todavía no se conocen los resultados de las últimas rondas, se considera que en Colombia los contratos de asociación ya no tendrán la misma prioridad que antes.

Subraya que en contraste con lo que ocurre en la región, los nuevos contratos incluyen una cláusula completa relativa al abandono de los campos y la necesidad de crear desde el inicio de la explotación un fondo para eliminar la formación de pasivos ambientales.

Igualmente, destaca la reestructuración de Ecopetrol, con lo que se elimina la doble función que tenía: De ente regulador y de empresa operadora sujeta a la regulación, se permite la participación de sus empleados en el capital accionario, se logran instrumentos básicos de gobernabilidad y se incorporan elementos necesarios para que la empresa logre estándares de competitividad.

También pone en evidencia la escisión de Ecopetrol, y la modificación de su estructura orgánica; con lo cual se da vida jurídica a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A. Como se sabe la misión de la ANH será la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación. Mientras que la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A. tiene como función principal participar o invertir en compañías cuyo objeto social esté relacionado a actividades del sector energético o con actividades similares, conexas o complementarias.

En cuanto a Ecopetrol, queda encargada del desarrollo de las actividades industriales y comerciales propiedad del Estado. Para obtener la asignación de áreas de exploración y explotación por parte de la ANH, Ecopetrol deberá competir con los particulares. Ecopetrol podrá participar en toda la cadena productiva del petróleo, interna y externamente, excepto en el transporte de gas natural dentro del territorio nacional. Con ello se elimina la doble función de Ecopetrol, de empresario y administrador del recurso petrolero, para dejar en cabeza de la nueva institución la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, soportada en tres pilares a saber:

- Contratación con Compañías.
- Planeación del Aprovechamiento, y
- Administración del Recurso.

A más de habilitar a Ecopetrol y liberarlo del papel regulador, nuevamente en cabeza del Gobierno Nacional, la ANH se centrará en las estrategias para la búsqueda y recuperación de nuevas reservas de hidrocarburos, que permitan garantizar la autosuficiencia en esta materia, al igual que continuar con su aporte a la balanza comercial y a los ingresos de la Nación.

Igualmente, se prevén beneficios distintos a los económicos tales como mayor transparencia, equidad, estabilidad de política, lo cual constituye una señal positiva para los inversionistas del sector, como para el Estado reflejado en una mayor eficiencia de sus empresas. Con contratos de mayor autonomía podrán mitigarse las restricciones que obstaculizan programas de exploración más agresivos en perforación de pozos.

### Perspectivas para la inversión extranjera

En un relativamente reciente artículo de la revista *Economía Colombiana*, de la Contraloría General de la República<sup>1</sup>, se subraya el enfoque de la desregulación de la industria petrolera por el cual hemos transcurrido y el ingreso del capital privado en algunas de sus actividades, limitando la gestión estatal.

Se recuerdan las etapas que se han expuesto atrás en el marco legal, desde cuando se partió de la explotación asociada y se entregó al sector privado la distribución mayorista. Se subraya que si bien la refinación y el transporte siguen estando a cargo del Estado, se planea “neutralizar” la actividad de transporte permitiendo el libre acceso a la red de poliductos y ya está abierta la actividad de refinación a las compañías privadas, las cuales están en condiciones tanto de importar los combustibles libremente, como de realizar la refinación por cuenta propia; aunque con los precios internos actuales aún no es favorable para los inversionistas entrar en esta actividad.

Subraya igualmente el planteamiento de estos autores que en respuesta a la reducción de la producción y de la posibilidad cada vez mayor de tener que importar crudo, la alternativa para reactivar la inversión y a través de ella la actividad petrolera, ha sido aumentar los estímulos a las compañías privadas.

Propone el análisis que en materia de incentivos a la inversión extranjera, deben tenerse de presente los motivos que llevan a los inversionistas a confiar sus capitales al negocio petrolero colombiano, el cual está enmarcado en un negocio a su vez mundial donde los países productores son afectados por factores económicos. Para tal efecto proponen variables como las que siguen:

- Los requisitos y trámites para la obtención de las licencias ambientales.
- La labor de Ecopetrol, como empresa estatal petrolera, y del Ministerio de Minas y Energía.
- Las condiciones de seguridad y orden público.
- La inestabilidad de las reglas de juego.
- La prospectividad.

Las conclusiones obtenidas del análisis de estos factores son las siguientes:

- La Agencia Nacional de Hidrocarburos y Ecopetrol, deben estar encaminados a amortiguar la pérdida de la exportación petrolera.
- Una de las mayores desventajas de Colombia respecto a otros países en cuanto a condiciones para inversión petrolera, es sin duda la presencia del conflicto armado interno, el cual frecuentemente tiene como blanco de sus ataques a la infraestructura energética.
- Las reformas al contrato de asociación y la Ley de Regalías, por efecto del estancamiento en el crecimiento de la producción, en la firma de contratos y el incremento de los contratos renunciados, indican que esas medidas no son suficientes.

• Incide también la prospectividad, por el cual las compañías analizan la evolución reciente de la actividad petrolera, de los prospectos y hallazgos recientes para luego tomar sus decisiones de dónde invertir.

Sugieren así que se necesita una inversión adecuada para la exploración y posterior desarrollo de los recursos naturales no renovables que tiene el país. Además los encargados de la política energética deben tener la suficiente visión para conjeturar el advenimiento de la era del Gas Natural y del Hidróge-

<sup>1</sup> Determinantes de la inversión. Artículo para economía colombiana - Determinantes de la inversión en exploración y explotación de petróleo en Colombia. Elaboró: [Mónica Parra, Edgar Roa, Carlos Espinosa]. Noviembre de 2003.

no, recursos más baratos y limpios que el crudo además del mejoramiento de la eficiencia en el uso de la energía. Aún siendo conservadores en los pronósticos, dicha era que está comenzando en este preciso momento, estará tomando los lugares tradicionales del petróleo en 30 años, época en la cual los precios de este sin duda bajarán. Las reservas que posea Colombia deben ser halladas en estos próximos 10 años si se quiere tener un negocio rentable y sostenible mientras el país hace la transición a las energías limpias.

En otros términos, el recorrido hecho permite inferir que el Estado colombiano ha generado ventajas importantes a la inversión extranjera directa para asentarse en el sector de hidrocarburos, pero que ello no ha sido suficiente. Y que sin duda, se requieren estrategias más intrínsecas y estructurales, difícilmente manejables, como el orden público o la fácil accesibilidad en condiciones de costos y de tecnologías “económicas” para la exploración y explotación.

Estas consideraciones y las extensamente realizadas por el doctor Hugo Serrano, podrían conllevar a aceptar una política adicional de incentivos a las compañías para ingresar al país con sus inversiones en este sector.

No es claro sin embargo, que acudiendo a las normas tributarias podamos lograr superar aspectos más estructurales que generan reservas a la inversión extranjera directa y la pregunta que cabría hacerse es si estos incentivos serán suficientes para lograrlo. ¿Qué permitiría de manera contundente predecir que se puedan lograr efectos de mayor impacto, con más incentivos inducidos por estas disposiciones?

En el proyecto se pretende incentivar las inversiones mediante la exclusión del impuesto de remesas, la exención de renta producto de esta actividad y la disminución de la tasa de regalías, todo lo cual corresponde a un esquema de intervención fiscal, por la vía impositiva, en espera de un mayor auge de la inversión extranjera directa en el sector petrolero.

Considero que podría generarse un tratamiento preferencial en materia de inversión extranjera en forma general, acudiendo a una política más integral y no necesariamente sectorial. Y aún en este caso, será necesario evaluar los criterios de equidad y neutralidad que se han venido predicando en el país de la política tributaria.

No comparto en consecuencia que las soluciones deban radicar con exclusividad en estas medidas, que en todo caso, además de ser inciertas, siguen sentando precedentes de una política tributaria inequitativa, si bien considero que los argumentos sobre los que se basa la necesidad de buscar políticas activas por parte del Estado para incentivar la actividad petrolera en materia de crudos pesados, pueda ser válida.

Por tal motivo dese ponencia negativa al Proyecto de ley número 133 de 2005 Cámara, *por la cual se establecen normas especiales para la exploración, explotación, tratamiento, refinación y transporte de petróleo pesado en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Oscar Leonidas Wilchez Carreño,  
Coordinador Ponente.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Vaupés para emitir la estampilla Pro-Salud Vaupés.*

#### Introducción

El proyecto de ley presentado por el honorable Representante Fabio Arango Torres, está fundamentado en cuanto a sus motivaciones últimas, en el artículo 49 de la Constitución Política, concerniente en nuestro ordenamiento constitucional, a las normas relativas, a los derechos económicos, sociales y culturales.

El mencionado artículo establece que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Igualmente determina que “Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad”.

Como es bien sabido, conforme a la Ley 715 de 2001, corresponde a los departamentos del país, “43.2.2 Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental”. Igualmente:

“43.2.4 Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas en el departamento.

43.2.5 Concurrir en la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo”.

Es de subrayar, que estas competencias departamentales tienen la naturaleza de normas especiales, pues la ley que las contiene, reguló las disposiciones orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política.

En tal sentido, examinando lo afirmado en la exposición de motivos del proyecto, se hace un balance de las condiciones del Hospital San Antonio del Sistema de Salud del Vaupés, subrayando que su naturaleza jurídica es el de una Empresa Social del Estado (según Ordenanza N° 037 de diciembre 3 de 1998, al que se le otorgó autonomía administrativa y financiera a partir del 1° de mayo de 2004) figura esta que corresponde a una entidad pública, desarrollada en aplicación de lo previsto en el artículo 365 de la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

En el balance acerca de esta Empresa, se subrayan varias características, que se pueden resumir, como sigue:

- Se denota una fuerte crisis financiera de la institución, que se evidencia en el atraso de sueldos a funcionarios, la carencia de medicamentos, falta de recursos para suministros, reparaciones y reposición de equipos, entre otros.

- El hospital cubre la salud de los habitantes del Vaupés, que en un 90% son indígenas dispersos en más de 55.000 km<sup>2</sup> de selva, con necesidades básicas insatisfechas del 100%, una esperanza de vida de 61 años, muy por debajo del nivel nacional, y una presencia en la región de enfermedades como paludismo, tuberculosis, fiebre amarilla y otras enfermedades tropicales.

- Cuando nació como empresa social del Estado arrojaba unos índices económicos desfavorables que no le permiten ser viable hasta tanto no saneen sus finanzas.

- La institución es el único hospital existente en el departamento del Vaupés responsable del cubrimiento en salud de esta sección del país; situación que afecta a todas las unidades básicas de atención que hay en los centros urbanos y comunidades rurales del Vaupés.

- El hospital es el eje concurrente de la red por ser el único centro asistencial del departamento a donde llegan los pacientes remitidos de los puestos de salud de Carurú, Taraira y demás comunidades.

- Sus deudas generales son elevadas, según se observa en el siguiente cuadro:

SITUACION	VALOR
Deuda laboral al 1° de mayo de 2004	\$1.700.000.000
Deuda a proveedores	\$670.000.000
Déficit presupuestal	\$3.039.000.052
Deuda total a 31 de diciembre de 2004	\$7.300.000.000
Funcionarios no necesarios (reestructuración)	249

En tal sentido observa el autor de la iniciativa, que la crisis financiera que vive la red hospitalaria del Vaupés en cabeza del Hospital San Antonio de Mitú ha traído como consecuencia la deficiencia en la prestación del servicio, por la falta de medios monetarios para la compra y reposición de equipos, adquisición de medicamentos y otros elementos necesarios en la prestación del servicio.

Informa igualmente, que para sortear la crisis se está trabajando en la dirección de conseguir recursos con el apoyo del Gobierno Nacional, para hacer una reingeniería institucional, que permita aliviar sus costos de funcionamiento en materia de personal, pues podría haber un personal excedente –no necesario– cercano a los 429 funcionarios. Esta sería una de las alternativas que contribuiría a sortear su crisis.

En el entorno antes descrito propone como alternativa complementaria, que mediante una ley, se “autorice a la Asamblea Departamental del Vaupés, para que en cumplimiento del artículo 300 numeral 4 de la Constitución Nacional, decrete mediante ordenanza la emisión de la Estampilla Pro-Salud Vaupés con el fin de captar la suma de \$5.000.000.000 destinados a la compra de elementos y actividades, permitiendo que el centro asistencial y su red de salud entren en concordancia con los avances tecnológicos en la adquisición y actualización de equipos y otros componentes propios de la prestación del servicio”.

Teniendo en mente los elementos de juicio antes señalados, se procede en esta ponencia a examinar los fundamentos jurisprudenciales, constitucionales y legales de la iniciativa. Para posteriormente extraer algunas conclusiones sobre el proyecto y determinar las conclusiones de esta ponencia.

## I. Fundamentación constitucional

1.1 **La competencia invocada.** De conformidad con el artículo 300 de la Constitución Política, “corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas: ...

4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”.

Es de advertir que esta disposición es pertinente en la fundamentación jurídica del proyecto, en cuanto la estampilla, que se propone crear en el proyecto corresponde a una modalidad de tributo, la que por su carácter territorial, exclusiva además para el departamento del Vaupés, ha de ser establecida por la asamblea departamental de ese departamento.

1.2 **Naturaleza departamental de la estampilla y su destinación.** Una probable objeción que podría invocarse para este proyecto, fuera que la estampilla, por corresponder a una modalidad de tributo del departamento, no pudiera ser transferida a una Empresa Social del Estado.

En su oportunidad la Ley 617 de 2001, en su artículo 14, prohibía al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, **a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud** y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

En la Sentencia C-540 de 2001, la Sala Plena de la Corte Constitucional (D-3256 y D-3257. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Córdoba Triviño. Bogotá 2001) afirmó sobre este particular: “Cosa distinta ocurre con las Empresas Prestadoras del Servicio de Salud cuya finalidad prioritaria no es la de reportar utilidades económicas sino beneficio social. **Su función está directamente vinculada al cumplimiento de los fines esenciales y de las obligaciones sociales del Estado, en el marco general del Estado Social de Derecho.** Además de no estar comprendidas en las actividades señaladas en el artículo 336 de la Constitución, por la naturaleza de su actividad, los criterios para determinar su eficiencia no pueden ser exclusivamente de carácter económico ni de rentabilidad financiera. **Para estas entidades las pérdidas en su actividad económica no deben conducir inexorablemente a su liquidación, en cuanto su finalidad primordial no es la de generar rentas a las entidades públicas sino la de participar con su actividad en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.** Se precisa que la decisión de la Corte no implica que estas empresas queden exentas de las obligaciones de eficiencia, cobertura, actualización tecnológica, sistema tarifario y demás aspectos señalados en la ley para ellas, pues la naturaleza de su objeto social no permite establecer un régimen de excepción al acatamiento de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política”. (Subrayado fuera de texto).

Como puede observarse, la Corte, exalta la eventualidad de que los hospitales públicos, puedan recibir aportes de las administraciones departamentales, para solventar sus crisis económicas, lo que desde luego, no la exceptúa en absoluto del cumplimiento de los preceptos de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

1.3 **Pertinencia de una ley habilitante de una estampilla.** La siguiente cuestión a dilucidar con este proyecto, es si es válido que el Congreso de la República, mediante una ley habilitante, autorice a la asamblea a establecer una estampilla y si puede fijar o no su destinación.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-538 de 2002, observó: Que el Congreso puede autorizar a los entes territoriales para la emisión de una estampilla con el objeto de captar recursos propios; y que es constitucional que el Congreso determine la destinación del recaudo (Sentencia C-538 de 2002, M. P. Doctor Jaime Araújo Rentería).

1.4 **Características que deben reunir estas disposiciones legales.** Enseguida, es necesario aclarar, cuáles son los elementos que deben observar estas leyes habilitantes de estampillas. Para tal efecto, en Sentencia C-873 de 2002 (Expediente D-3941, Magistrado Ponente: Doctor Alfredo Beltrán Sierra, 2002), la Corte se pronunció sobre el particular, en los siguientes términos:

“3.3.1 Las leyes que autorizan a las entidades territoriales la emisión de un tributo no deben contener todos los elementos del mismo. En efecto, señaló expresamente esta decisión: ‘Las leyes demandadas, cuyo objeto es la autorización a una asamblea o concejo municipal o distrital para la creación de un tributo, no deben contener todos los elementos del mismo.’”

3.3.2 Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales no tienen la competencia exclusiva de determinar la destinación del recaudo. Tal facultad también la tiene el legislador. Dijo en lo pertinente la providencia: “[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”.

3.3.3 El grado de injerencia del legislador en la administración de los recursos de las entidades territoriales depende del origen de los mismos. Lo que se expresó de la siguiente manera: “[s]i la ley crea un impuesto nacional, entonces la misma ley debe definir todos los elementos de la obligación tributaria. Pero en cambio, si se trata de un tributo territorial, y en especial si la ley se limita a autorizar el tributo, entonces pueden las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, proceder a desarrollar el tributo autorizado por la ley. Esto significa que en tales eventos, ‘la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución’ (Sentencia C-084 de 1995). Así, desde sus primeros fallos, esta Corporación ya había señalado que ‘la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado’. (Sentencia C-004 de 1993)”. Sentencia C-987 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

3.3.4 Respecto de la vulneración del principio de igualdad, dijo la sentencia que las diferencias que se señalan en la acusación, obedecen, precisamente a que los recursos, necesidades e intereses de cada entidad territorial son totalmente distintos entre sí, y en razón de ello, el contenido de las mismas es distinto. La providencia explicó: “[l]as leyes demandadas no consagran discriminación alguna frente a los sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, por cuanto las hipótesis sobre las cuales recae la supuesta discriminación son totalmente disímiles. No podría ser otra la conclusión si se tiene en cuenta que cada entidad territorial posee recursos, necesidades, e intereses totalmente heterogéneos, sumado a la discrecionalidad de cada cuerpo colegiado de ejecutar o no la autorización impartida por el Congreso para la emisión de la estampilla. En efecto, las leyes demandadas en ningún caso establecen una obligación sino una mera habilitación para establecer una tasa de conformidad con los parámetros señalados en cada ley y los que determine la asamblea o concejo respectivo, como se consignó en la susodicha Sentencia C-1097 de 2001”.

3.3.5 Finalmente, sobre la acusación de que se autorice a una entidad territorial para que fije tributos a entidades del orden nacional, dijo la sentencia, que no encuentra que exista un trato diferencial y el tributo está circunscrito al ámbito territorial. Se explicó así: “[l]as leyes demandadas crean un trato diferencial entre los contribuyentes del respectivo ente territorial en su condición de sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, frente a los contribuyentes del nivel nacional o de las demás entidades territoriales, pues sólo aquellos deberán asumir la carga fiscal derivada del cobro de la estampilla. Sin embargo, la Corte no encuentra tal diferenciación arbitraria o irrazonable, toda vez que los parámetros para identificar una posible discriminación tributaria están circunscritos a la órbita interna del ente territorial del que se trate”.

Además, conviene precisar que las leyes que consagran la aplicación del tributo a las entidades del orden nacional, prevén, como es apenas lógico, que este se produce cuando las entidades del orden nacional ‘operen’ en el respectivo departamento”.

Dados los anteriores elementos jurisprudenciales, pueden deducirse los siguientes elementos para el análisis de este proyecto:

- Cuando se trata de recursos propios de las entidades territoriales, no hay razón para que el legislador delimite cada uno de los elementos del tributo, con el objeto de garantizar la autonomía fiscal de las mismas. (Ver además Sentencia C-089 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero).

- La destinación del recaudo de un tributo, según se desprende del análisis del artículo 338 de la Constitución no es exclusiva de las respectivas asambleas o concejos, por lo cual puede hacerlo el Congreso en la ley habilitante (principio de unidad económica nacional y soberanía tributaria del Congreso).

- La prohibición de rentas de destinación específica que es de naturaleza constitucional, no riñe con la asignación específica de rentas de otro orden, como las de un departamento, pues no corresponden a ingresos corrientes nacionales. (Ver Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993 M. P. Ciro Angarita Barón).

- La destinación específica de recursos propios de un departamento dictada por el legislador, tiene que cumplir con su utilidad, necesidad y estar proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar. (Ver Sentencias C-219 de 1997 y C-089 de 2001. M. P. Alejandro Martínez Caballero).

1.5 **Sustitución de estampillas por otros sistemas.** Por último, deseo resaltar, por sus implicaciones específicas sobre el proyecto bajo ponencia, lo señalado en la Sentencia C-873 de 2002, ya citada, acerca de un eventual reemplazo, autorizado por ley, de una estampilla, por otro sistema o método de recaudo.

5.1 Las Leyes 122 de 1994; 334 de 1996; 382 de 1997; 426 de 1998; 440 de 1998; 538 de 1999; 561 de 2000, se declararán exequibles en su integridad, salvo lo relacionado con la facultad de que la estampilla pueda ser sustituida por otro sistema, método o medio de recaudo, por las razones expuestas en la sentencia tantas veces mencionada, C-538 de 2002. Allí se dijo sobre este específico punto, lo siguiente:

“Regla esta que atenta primeramente contra lo dispuesto en el artículo 313-4 de la Constitución Política, toda vez que la competencia tributaria de los Concejos Distritales y Municipales debe sujetarse a la ley que **en forma precisa** establezca un tributo o autorice su creación. Es decir, la ley no puede incurrir en dictados afectados de indeterminación o en el otorgamiento de facultades alternativas, que lejos de ajustarse al principio de la certeza del tributo que entraña el artículo 338 superior, constituyan una clara indeterminación rayana en una sutil **delegación impositiva** a favor de los Concejos, proscrita incluso en cabeza del Presidente de la República (art. 150-10 C. P.)”.

Esta clase de autorizaciones, dice además la sentencia, estaría habilitando tácitamente a las asambleas o a los concejos, según el caso, “para ponerse en el lugar del Congreso estableciendo otro sistema de recaudo –diferente a la estampilla–, y por tanto, para hacer a través de Acuerdo lo que le corresponde al Congreso hacer mediante ley (art. 121 C. P.)” (ibídem).

5.2 En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia se individualizarán las leyes que contienen esta autorización, con el fin de pronunciarse sobre los apartes acusados.

En otros términos, no es permisivo, incluir en una ley mecanismos o métodos sustitutos de recaudo al directamente autorizado por la ley, en este caso de una estampilla, pues ello encubriría una especie de delegación tributaria, que está proscrita constitucionalmente.

## II. Análisis del proyecto

Dados los elementos de análisis constitucional, jurisprudencial y legal, previamente establecidos, así como las motivaciones del proyecto de ley, objeto de esta ponencia, procedo al análisis del articulado específico:

**3.1 El título y pertinencia del proyecto.** Los servicios de salud son inherentes en su prestación y financiación a los departamentos, según se ha visto, lo cual ha sido determinado en disposiciones orgánicas. El Hospital San Antonio es una Empresa Social del Estado, de naturaleza pública, por lo cual, dada su crisis monumental, y las implicaciones que conllevaría mantener las fallas en su operación, acarrearía adversos y mortales efectos sobre la población pobre, los grupos vulnerables y toda la red de salud del departamento. Es decir, se generarían enormes fallas en el servicio público de salud, conllevando la vulneración de derechos esenciales y fundamentales, incluido el derecho a la vida.

También como se ha visto, habilitar el establecimiento de una Estampilla Pro-Salud, Departamental, basado en estos fines, se ajusta al ordenamiento jurídico. En tal sentido es válido el encabezado del proyecto, que establece:

**“Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Vaupés para emitir la Estampilla Pro-Salud Vaupés”.**

**3.2 Autorización a la asamblea departamental.** El artículo 1º autoriza a la Asamblea Departamental del Vaupés, para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Salud Vaupés.

Igualmente, el artículo 5º del proyecto determina que dicha asamblea faculte a los concejos de los municipios de Mitú, Carurú y Taraira para que mediante acuerdo hagan obligatorio la estampilla, con destino a la salud del departamento.

Considerados los elementos jurídicos ya expuestos, es inconveniente y riesgoso jurídicamente, establecer una potestad delegada de la asamblea en los concejos para efectos de establecer la misma estampilla. Por tal motivo, se propone, fusionar los artículos 1º y 5º y otorgar directamente en la ley la mencionada autorización.

En tal sentido el artículo 1º quedaría así:

**Artículo 1º.** Autorízase a la Asamblea Departamental del Vaupés y a los Concejos de los municipios de Mitú, Carurú y Taraira, en la jurisdicción de sus respectivos territorios, para que ordenen la emisión de la Estampilla Pro-Salud Vaupés.

**3.3 Monto de las autorizaciones.** La competencia para determinar el monto del recaudo proveniente de establecer la estampilla en el departamento, por parte del Congreso es válida, según se desprende de los fundamentos constitucionales. El límite del producido esperado, es una característica que permite delimitar el sentido del uso de los recursos, para la atención de necesidades específicas, cuya destinación así se justifica. En tal sentido, el artículo segundo, quedará así:

**Artículo 2º.** La Estampilla Pro-Salud Vaupés, cuya emisión se autoriza será hasta por la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000). El monto recaudado se establece a precios del año 2005.

**3.4 Destinación de los recursos.** Ya ha sido suficientemente ilustrada la viabilidad jurídica, así como la conveniencia de determinar el destino de los recursos que se generarán por el establecimiento de la estampilla. Por tanto, el artículo 3º, que incluye algunos ajustes de redacción, quedará, así:

**Artículo 3º.** El producido de los recursos provenientes de la Estampilla Pro-Salud Vaupés se destinarán para las siguientes inversiones de las instituciones de salud del departamento de Vaupés: El desarrollo, modernización y adquisición de nuevas tecnologías en las aéreas de laboratorio, centros de diagnósticos, informáticas y comunicaciones, mantenimiento, reparación de equipos de las distintas unidades de los centros asistenciales; para la dotación de instrumentos, para la compra de medicamentos y para la renovación del campo automotor.

**3.5 Elementos del tributo.** Bien puede el Congreso, como se ha argumentado suficientemente, permitir que la Asamblea determine los elementos básicos que configuran las características del tributo. Resta solamente precisar que esta autorización debe cobijar por igual al departamento y sus municipios y en tal sentido se precisa el artículo, que quedará, así:

**Artículo 4º.** Autorízase a la Asamblea del Departamento del Vaupés para que determine las características, hechos económicos, tarifas, actos administrativos u objetos de gravamen, excepciones y todos los demás asuntos pertinentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se realizan en el departamento y los municipios de Mitú, Carurú y Taraira. Las providencias que en tal sentido expida la Asamblea Departamental del Vaupés serán de conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda.

**Parágrafo.** El porcentaje del valor del hecho u objeto del gravamen será determinado por la Asamblea Departamental del Vaupés pero en todo caso no podrá exceder del 3%.

**3.6 Funcionarios competentes.** Las precisiones generales de naturaleza administrativa, indican que la competencia para adherir o anular la estampilla autorizada, es del resorte de los funcionarios departamentales y municipales competentes. Por el contrario, el parágrafo propuesto en este artículo, que habilita al departamento a través de su asamblea, para sustituir la estampilla por otro sistema de recaudo, es abiertamente inconstitucional, según se ha precisado en el análisis jurídico incluido en el numeral I de esta ponencia. En tal sentido, el artículo, que pasa a ser el artículo 5º, quedará, así:

**Artículo 5º.** La obligación de adherir y anular la estampilla que se autoriza mediante esta ley estará a cargo de los funcionarios del orden departamental y municipal que intervengan en los actos o hechos sujetos a gravamen estipulados por la Asamblea mediante ordenanza.

**3.7 Sistema de recaudo.** Es válido autorizar el recaudo a través de la Secretaría de Hacienda del Departamento y a las Tesorerías Municipales respectivas. Sin embargo, es menester precisar, que deben manejarse como recursos de destinación especial en cuentas presupuestarias especiales, que no hagan unidad con el resto de recursos departamentales o municipales, pues perdería el sentido de ser lo observado en otros artículos del proyecto. Por tanto el artículo 7º que pasa a ser el 6º, quedará, así:

**Artículo 6º.** Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental; y en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales de Mitú, Carurú y Taraira, los que serán manejados en cuentas presupuestales de destinación específica dirigidas a la inversión en el mismo departamento en que se originaron. Las tesorerías municipales harán periódicamente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, la que también llevará una cuenta de destinación específica de estos recursos, para garantizar la financiación de los gastos a que se refiere el artículo 3º de esta ley.

**Parágrafo.** Los recursos captados por la estampilla que se autoriza en la presente ley serán distribuidos en forma equitativa de acuerdo con las necesidades de los centros asistenciales del departamento.

**3.8 Vigilancia fiscal.** La vigilancia fiscal evidentemente corresponderá al órgano competente de carácter departamental. De esta forma el artículo 8º, que pasa a ser el 7º, quedará, así:

**Artículo 7º.** La Contraloría Departamental, ejercerá el control y vigilancia fiscal, de los recursos provenientes de la estampilla autorizada.

*Oscar Leonidas Wilchez Carreño,*  
Ponente.

## TEXTO A CONSIDERAR PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Vaupés para emitir la Estampilla Pro-Salud Vaupés.*

**Artículo 1º.** Autorízase a la Asamblea Departamental del Vaupés y a los Concejos de los municipios de Mitú, Carurú y Taraira, en la jurisdicción de sus respectivos territorios, para que ordenen la emisión de la Estampilla Pro-Salud Vaupés.

Artículo 2°. La Estampilla Pro-Salud Vaupés, cuya emisión se autoriza será hasta por la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000). El monto recaudado se establece a precios del año 2005.

Artículo 3°. El producido de los recursos provenientes de la Estampilla Pro-Salud Vaupés se destinarán para las siguientes inversiones de las instituciones de salud del departamento del Vaupés: El desarrollo, modernización y adquisición de nuevas tecnologías en las aéreas de laboratorio, centros de diagnósticos, informáticas y comunicaciones, mantenimiento, reparación de equipos de las distintas unidades de los centros asistenciales; para la dotación de instrumentos, para la compra de medicamentos y para la renovación del campo automotor.

Artículo 4°. Autorízase a la Asamblea del Departamento del Vaupés para que determine las características, hechos económicos, tarifas, actos administrativos u objetos de gravamen, excepciones y todos los demás asuntos pertinentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se realizan en el departamento y los municipios de Mitú, Carurú y Taraira. Las providencias que en tal sentido expida la Asamblea Departamental del Vaupés serán de conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda.

Parágrafo. El porcentaje del valor del hecho u objeto del gravamen será determinado por la Asamblea Departamental del Vaupés pero en todo caso no podrá exceder del 3%.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla que se autoriza mediante esta ley estará a cargo de los funcionarios del orden departamental y municipal que intervengan en los actos o hechos sujetos a gravamen estipulados por la Asamblea mediante ordenanza.

Artículo 6°. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental; y en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales de Mitú, Carurú y Taraira, los que serán manejados en cuentas presupuestales de destinación específica dirigidas a la inversión en el mismo departamento en que se originaron. Las tesorerías municipales harán periódicamente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, la que también llevará una cuenta de destinación específica de estos recursos, para garantizar la financiación de los gastos a que se refiere el artículo 3° de esta ley.

Parágrafo. Los recursos captados por la estampilla que se autoriza en la presente ley serán distribuidos en forma equitativa de acuerdo con las necesidades de los centros asistenciales del departamento.

Artículo 7°. La Contraloría Departamental, ejercerá el control y vigilancia fiscal, de los recursos provenientes de la estampilla autorizada.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Oscar Leonidas Wilchez,  
Ponente.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 277 DE 2006 CAMARA, 125 DE 2005 SENADO

*por la cual la Nación se asocia a la celebración de los sesenta años del Instituto de Educación Técnica “Jorge Eliécer Gaitán” del Carmen de Viboral (Antioquia), se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

EFREN HERNANDEZ DIAZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes.

Ciudad

Referencia. Proyecto de ley número 277 de 2006 Cámara, 125 de 2005 Senado.

Señor Presidente:

Comedidamente me permito presentar ponencia para **primer debate**, ante la Comisión de la Cámara de Representantes, del cual honrosamente hago parte; del Proyecto de ley número 277 de 2006 Cámara, 125 de 2005 Senado, *por la cual la Nación se asocia a la celebración de los sesenta años del Instituto de Educación Técnica “Jorge Eliécer Gaitán” del Carmen de Viboral (Antioquia), se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

Este proyecto fue presentado por el Senador **Carlos Gaviria Díaz**, en octubre del año inmediatamente anterior, como un merecido reconocimiento al mencionado Instituto, vinculado a la educación desde hace seis décadas.

Nos referíamos hasta hace poco en un proyecto de similares características, en que los altos índices de violencia e inseguridad generados **por la educación**

**insuficiente**, carencia de empleo y escasa formación de valores, entre otros, nos alejan cada vez más de convertirnos en una sociedad que se caracterice por tener una ciudadanía verdaderamente democrática y culta. Así lo enunciaba nuestro filósofo envigadeño **Fernando González** en 1935:

“¡Nació mi Verdadera vocación! tengo ganas. Estanislaio, de fundar escuelas en donde disciplinemos a la Juventud... para asombrar el mundo. **Dame que pudiéramos establecer tres escuelas, disciplinar dos generaciones, y Colombia sería grande.** Hasta hoy, en cuatrocientos años que lleva la vida pública este continente, las generaciones han sido hechas por el miedo la vergüenza, la esclavitud y el pecado”.

Manifiesta el autor del proyecto como en verdad pude comprobarlo, que el Instituto Técnico **Jorge Eliécer Gaitán**, presenta serias dificultades presupuestales para adquirir maquinaria y equipos necesarios, destinados a las especialidades que ofrece en mecánica, metalistería, ebanistería, electricidad, fundición y dibujo técnico, sin los cuales no podrá educar los tres mil seiscientos estudiantes de esa región del oriente antioqueño que hoy presenta un gran crecimiento industrial.

Con ocasión de los sesenta años el Senador **Carlos Gaviria Díaz**, propone que se autorice al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación apropiaciones presupuestales por la suma de **doscientos sesenta y ocho millones quinientos mil pesos (\$268.500.000)**, distribuidos en seis rubros para distintos talleres y un rubro para la sala de informática.

Estamos de acuerdo con el autor del proyecto, en autorizar al Gobierno Nacional para incorporar estas partidas en el presupuesto, con el fin de estimular y fortalecer esa institución técnica que tanto beneficio trae a miles de familias en el oriente antioqueño, lo mismo que puede ampliar su nivel de cobertura en diferentes talleres, en aspectos tan importantes como la educación técnica que sin duda constituyen una gran alternativa para los jóvenes del país. Máxime cuando estadísticamente se ha demostrado por los entes de salvaguardar la educación en nuestro país, la gran desocupación que soportan nuestros bachilleres al terminar su ciclo formativo, o qué decir del desempleo que abate a nuestros profesionales.

Coincido igualmente en hacer notar que el Congreso de la República tiene facultades para autorizar este tipo de gastos tal y como lo señala la Constitución Nacional, al igual que distintas sentencias de la Corte Constitucional, queda muy claro que por el presente proyecto no se está dando una orden al Gobierno sino una autorización, fundada jurídicamente en el **Principio de legalidad del gasto**, para incluir estas apropiaciones en el presupuesto nacional, quedando en manos del Gobierno la iniciativa de su inclusión.

Como anexo a la presente exposición de motivos allego la Jurisprudencia Constitucional sobre el **Principio de legalidad del gasto**.

Por las anteriores razones me permito presentar la siguiente

#### Proposición:

Dese **primer debate** al Proyecto de ley número 277 de 2006 Cámara, 125 de 2005 Senado, *por la cual la Nación se asocia a la celebración de los sesenta años del Instituto de Educación Técnica “Jorge Eliécer Gaitán” del Carmen de Viboral (Antioquia), se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

*Hernando de Jesús Gallego Londoño,*

Representante a la Cámara,

Comisión Segunda Constitucional Permanente.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 277 DE 2006 CAMARA, 125 DE 2005 SENADO

*por la cual la Nación se asocia a la celebración de los sesenta años del Instituto de Educación Técnica “Jorge Eliécer Gaitán” del Carmen de Viboral (Antioquia), se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia y el Congreso de Colombia, se vinculan a la celebración de los sesenta años de la Fundación del Instituto Técnico “Jorge Eliécer Gaitán” del municipio del Carmen de Viboral, departamento de Antioquia.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones presupuestales que se requieran para vincularse a la conmemoración de los sesenta años del Instituto Técnico “**Jorge Eliécer Gaitán**”.

Taller de Metalistería	\$45.250.000
Taller de electricidad	\$20.500.000
Taller de ebanistería	\$22.500.000
Taller de Dibujo Técnico	\$38.750.000
Taller de Mecánica	\$72.000.000
Taller de Fundición	\$15.250.000
Sala de informática	\$54.250.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$268.500.000</b>

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para los efectos contemplados en la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

*Hernando de Jesús Gallego Londoño,*  
Representante a la Cámara,  
Comisión Segunda Constitucional Permanente.

#### ANEXO I

#### JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

**El numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política**, señala que corresponde al Congreso de la República, mediante la expedición de una ley, **“establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”**. En armonía, el segundo inciso del artículo 345, indica que “no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos”, y el 346 señala que “no podrá hacerse ningún gasto público **que no haya sido decretado por el Congreso**, por las Asambleas Departamentales, o por los Concejos Distritales o Municipales”.

El segundo inciso del artículo 346, refuerza esta idea cuando afirma que **“en la ley de aprobaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior”**.

**Estas disposiciones consagran lo que se ha llamado el principio de la legalidad del gasto público, el cual tiene el alcance de imponer que todo gasto sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación.**

**Sobre el principio de legalidad del gasto, la Jurisprudencia Constitucional en Sentencia C-685 de 1996 manifestó lo siguiente:**

“El principio de legalidad de gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, **decretar y autorizar** los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana del Gobierno (C. P. art. 1°). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general **las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas** por la ley (C. P. art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley del presupuesto (C. P., art. 345) para poder ser efectivamente realizadas”. Negrillas fuera de texto.

Es conveniente hacer claridad que en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso tiene facultades para decretar gastos públicos, como en el presente caso del *Proyecto de ley de Honores a Fernando González y se dictan otras disposiciones* y para que a iniciativa del Gobierno se apropie lo necesario del Presupuesto General de la Nación.

En efecto, conforme al artículo 154 de la Carta Política, las leyes pueden tener origen, entre otros, en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros, excepto las que señalan el mismo artículo. Por ello, respecto de las leyes o proyectos de leyes que se refieran a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte Constitucional en el caso del Templo de San Antonio de Padua del municipi-

pio de Soledad, en la Sentencia C-480 de 1999, reiteró su posición según la cual **tales disposiciones del legislador que ordenan gastos**, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, **tienen la eficacia de constituir títulos jurídicos** suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.

En las sentencias de C-360 de 1996 y C-325 de 1997, la Corte Constitucional ya había establecido dicha doctrina en los siguientes términos:

“9. Como lo señaló la Sentencia C-490 de 1994 de esta Corporación, el principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no es otro que el de la libertad. En efecto, el principio democrático (C. P. art. 1°), la soberanía popular (C. P. art. 3°), la participación ciudadana en el ejercicio del poder político (C. P. art. 40), la cláusula general de competencia (C. P. art. 150), y especialmente, la regla general establecida en el artículo 154 de la Carta que consagra el principio de la libre iniciativa, permite concluir que, con excepción de las específicas materias reservadas por la propia Constitución, la directriz general, aplicable a la iniciativa legislativa de los miembros del Congreso, es la de la plena libertad”.

A este respecto, cabe recordar lo afirmado en la Sentencia C-325 de 1997 con ponencia del Magistrado doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

“11. **Las leyes que decretan gasto público** –de funcionamiento o de inversión– **no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y**, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”. Negrilla fuera de texto.

Es necesario tener en cuenta que como criterio para analizar las leyes que decretan gasto público, la Corte Constitucional estudia la necesidad de verificar si el Congreso de la República imparte una orden al ejecutivo; caso en el cual la disposición se declara inconstitucional, o si se limita a autorizarlo –habilitarlo para incluir el gasto decretado en el proyecto de presupuesto–, lo que constituye una expresión legítima de las atribuciones del Congreso, lo que hace el presente Proyecto de Ley de Honores a Fernando González.

Con ocasión al estudio realizado por parte de la Corte en la Sentencia C-343 de 1995, sobre una iniciativa legislativa que determina gasto público, manifestó lo siguiente:

“...**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 de Presupuestos las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República si podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el Presupuesto General de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la de señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.**

Esta Corte declara la exequibilidad formal del proyecto de ley, **en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo**”. Negrilla fuera del texto.

Estos apartes de la jurisprudencia arriba enunciada en la materia que nos ocupa, clarificará aun más el proceso del Legislador en la materia que nos ocupa para el Proyecto de Ley de Honores al Maestro Fernando González, del cual es ponente el Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave de la Comisión Segunda del Senado de la República.

## INFORMES DE COMISION

### INFORME DE LA COMISION DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 364 DE 2005 CAMARA, 135 DE 2005 SENADO

*por la cual se honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos, víctimas del holocausto del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985.*

De acuerdo con la designación hecha por las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, los suscritos Senadores y Representantes nos permitimos rendir el presente informe de conciliación al Proyecto de ley número **364 de 2005 Cámara, 135 de 2005 Senado**, *por la cual se honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos, víctimas del holocausto del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985.* Por tal motivo hemos decidido acoger como

texto definitivo el aprobado en la Plenaria del Senado de la República el 28 de marzo de 2006. Dicho texto corresponde al presentado para segundo debate en la Plenaria del Senado y que fue aprobado por esta con modificaciones presentadas por medio de proposición. (Anexo texto acogido final).

*Manual Ramiro Velásquez, Jairo Clopatofsky Ghisays, Isabel María Figueroa, Senadores de la República; Juan Hurtado Cano, Guillermo Rivera, Jairo Martínez Fernández, honorables Representantes a la Cámara.*

### TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 364 DE 2005 CAMARA, 135 DE 2005 SENADO

*por la cual se honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos, víctimas del holocausto del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia honra y exalta la memoria de los Magistrados, servidores públicos y miembros de la Fuerza Pública, que fallecieron en el Palacio de Justicia en los lamentables hechos ocurridos los días 6 y 7 de noviembre de 1985 al cumplirse veinte años del holocausto.

Artículo 2°. Como homenaje perenne a su memoria, se construirá en la plazoleta del Palacio de Justicia, un **monumento a la vida**, el cual será encargado a un escultor colombiano con base en concurso de méritos que abrirá el Consejo Superior de la Judicatura para tal efecto, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley.

Artículo 3°. El Ministerio de Cultura mediante concurso de méritos, encargará a un periodista de las más altas calidades profesionales, la realización de un documental donde se recojan las imágenes de los sucesos acaecidos el 6 y 7 de noviembre de 1985.

Artículo 4°. El Consejo Superior de la Judicatura en coordinación con el Ministerio de Defensa, ordenará la creación de un centro de documentación dentro de la Biblioteca Enrique Low Murtra del Palacio de Justicia, el cual será el encargado de adquirir, organizar, clasificar y microfilmear las investigaciones judiciales, disciplinarias, académicas, informes de prensa, documentales, trabajos y tesis de grado y demás documentos que contribuyan a preservar

la memoria histórica de los hechos acaecidos el 6 y 7 de noviembre de 1985 en el Palacio de Justicia.

Artículo 5°. Las autoridades judiciales, administrativas, disciplinarias y militares deberán prestar toda su colaboración en el recaudo de los documentos con destino al centro de documentación y elaboración del documental, so pena de incurrir en falta grave conforme a lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Artículo 6°. El Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla de diferentes denominaciones, con la imagen del antiguo Palacio de Justicia y una leyenda que expresará: **“Derecho a la Vida”** con el objetivo de sufragar las erogaciones que se causen en el marco de esta ley.

Artículo 7°. Declárese el día 6 de noviembre de cada año como Día Nacional del **Derecho a la Vida**.

Artículo 8°. Los establecimientos educativos públicos y privados al igual que la Rama Judicial conmemorarán este día con la realización de foros, conferencias, talleres y jornadas de reflexión referentes al derecho a la memoria, los derechos humanos y el respeto a la vida.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

*Manual Ramiro Velásquez, Jairo Clopatofsky Ghisays, Isabel María Figueroa, Senadores de la República; Juan Hurtado Cano, Guillermo Rivera, Jairo Martínez Fernández, honorables Representantes a la Cámara.*

## ACTAS DE CONCILIACION

### ACTA DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 092 DE 2004 CAMARA, 134 DE 2004 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NUMERO 069 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.*

El día 16 del mes de mayo de 2006, se reunieron en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, los honorables Senadores y los honorables Representantes designados miembros de la Comisión de Conciliación del **Proyecto de ley número 092 de 2004 Cámara, 134 de 2004 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 069 de 2004 Senado, por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.** Designados por las Mesas Directivas de Senado y Cámara, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, y después de analizar los textos definitivos aprobados en ambas corporaciones, sobre el proyecto referido, hemos acordado acoger el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, el cual adjuntamos.

Artículo 1° El estado como responsable de la educación en el ámbito nacional, garantizará a través de las instituciones de educación superior públicas y privadas el acceso a la educación de la población proveniente de los departamentos donde no existan sedes presenciales de las mismas.

Parágrafo. Las Instituciones de Educación Superior de carácter público y privado, otorgarán el 1% de sus cupos a los bachilleres de los departamentos donde no hayan instituciones de educación superior y otro 1% a los aspirantes que provengan de municipios de difícil acceso o con problemas de orden público. Estos cupos serán seleccionados mediante un sistema especial reglamentado por las universidades en un término no superior a tres meses después de la vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, o quien haga sus veces, concederá una línea de crédito en condiciones especiales para esta población educativa, después de ser relacionados en lista de admitidos por las Instituciones de Educación Superior públicas o privadas.

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, o quien haga sus veces, establecerá en el término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, un reglamento especial para la adjudicación de los créditos, teniendo en cuenta las circunstancias sociales, económicas y académicas de cada una de las regiones.

Parágrafo 2°. Al estudiante beneficiario de la línea de crédito especial, se le reconocerá un porcentaje del pago de este si su trabajo de grado, práctica o pasantía está relacionado directamente con la comunidad de origen.

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

En los anteriores términos dejamos cumplida la comisión otorgada y solicitamos sea puesta a consideración de las plenarios de Senado y Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Senadores de la República,

*Germán Hernández Aguilera, José Alvaro Sánchez Ortega, Mario Salomón Náder Muskus.*

Representantes a la Cámara,

*Armando Amaya Alvarez, Zulema Jattin Corrales, Jorge Julián Silva Meche.*

### CONTENIDO

Gaceta número 148 - Miércoles 31 de mayo de 2006	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia negativa al Proyecto de ley número 133 de 2005 Cámara, por la cual se establecen normas especiales para la exploración, explotación, tratamiento, refinación y transporte de petróleo pesado en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	1
Ponencia para primer debate y Texto a considerar para segundo debate al Proyecto de ley número 226 de 2004 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Vaupés para emitir la estampilla Pro-Salud Vaupés. ....	3
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 277 de 2006 Cámara, 125 de 2005 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los sesenta años del Instituto de Educación Técnica “Jorge Eliécer Gaitán” del Carmen de Viboral (Antioquia), se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones. ....	6
INFORMES DE COMISION	
Informe de la Comisión de Conciliación y Texto definitivo propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 364 de 2005 Cámara, 135 de 2005 Senado, por la cual se honra la memoria de los Magistrados y servidores públicos, víctimas del holocausto del Palacio de Justicia ocurrido durante los días 6 y 7 de noviembre de 1985. ....	7
ACTAS DE CONCILIACION	
Acta de conciliación al Proyecto de ley número 092 de 2004 Cámara, 134 de 2004 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 069 de 2004 Senado, por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.....	8