



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - N° 895

Bogotá, D. C., jueves 4 de diciembre de 2008

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 074 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 5° de la Ley 31 de 1992.

Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2008

Doctor

FELIPE FABIAN OROZCO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 074 de 2008 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 5° de la Ley 31 de 1992.

Respetado doctor Orozco:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro del periodo indicado por el mismo, me permito rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 074 de 2008 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 5° de la Ley 31 de 1992:**

INFORME DE PONENCIA

1. Contenido del Proyecto

La Ley 31 de 1992, "*por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones...*", estipula en su artículo 5° "**Programa de Informes al Congreso**", que el Banco de la República deberá presentar un informe semestral ante las comisiones económicas del Congreso que incluya entre otros temas las decisiones de tipo monetario, cambiario y financiero adoptadas en él para preservar el poder adquisitivo de la moneda y promover la buena marcha de la economía, así como las perspectivas más importantes sobre la evolución futura de la misma.

Este informe que aunque fundamental porque contiene las principales variables en materia macroeconómica como el Producto por la vía de la Oferta y la Demanda, la inflación al consumidor y al productor, el tipo de cambio nómina y real, la evolución de la balanza comercial y sus cuentas corriente y de capital, las reservas internacionales y los estados financieros del banco, la evolución del mercado laboral, entre otros, se queda corto en la exposición de la problemática socioeconómica del país y adolece de la información mínima en lo concerniente al bienestar de la población.

Es por esto que el actual proyecto de ley contempla la introducción de nuevos capítulos que amplíen la visión del legislativo y de la opinión pública en general en torno a problemáticas trascendentales y de una gran sensibilidad en materia socioeconómica, publicadas por una autoridad que goza de una *relativa* independencia gubernamental y de una gran capacidad técnica como lo es el Banco de la República.

El conocimiento de la información que se requiere con el actual proyecto de ley tiene un fin fundamental y es el de medir el impacto social que tiene las medidas económicas adoptadas por el Banco Central y por el Gobierno Nacional. En esta medida no sólo es importante el conocimiento de las cifras en torno al crecimiento y a la estabilidad macroeconómica sino que se hace necesario conocer la forma en que ese bienestar se irriga en forma diferenciada hacia cada una de las franjas de la población.

En este sentido se exige al Banco Central que presenten cifras sobre la distribución del ingreso por deciles en el año inmediatamente anterior con el fin de saber la forma en que se está repartiendo el producto entre ricos y pobres y que se calcule el **Coefficiente de Gini** que es una medida de la desigualdad que normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos. En la medida que

estas herramientas muestren alguna tendencia, servirán de insumo fundamental para la toma de decisiones en materia de política económica y social.

Así mismo el proyecto plantea que se tiene que estimar el producto por la vía del ingreso. Esta información resulta preciosa para el hacedor de política ya que señala de manera contundente la proporción en que se está distribuyendo el producto entre las clases trabajadora y capitalista a través del pago de salarios y la distribución de ganancias de capital y es igualmente un excelente insumo para la discusión política en torno a la progresividad o regresividad de la política gubernamental.

En la misma dirección se exige a la autoridad monetaria hacer un recuento detallado del efecto que tiene la inflación sobre cada uno de los estratos socioeconómicos con el fin de medir el impacto diferenciado de este “impuesto” sobre cada una de las franjas de ingreso de la población. Esta información permitirá corroborar o refutar el argumento consabido de la autoridad monetaria en torno al mayor efecto que dicho fenómeno tiene sobre las franjas de población con menores ingresos.

Finalmente se pide que se cuantifiquen los umbrales de pobreza y miseria que sirven de criterios para medir la efectividad de la política económica en la erradicación de la pobreza y pobreza extrema y la creación de una sociedad más igualitaria y equitativa.

2. Problemática Actual

En la actualidad se presentan una serie de problemas que señalamos a continuación con la presentación de estas cifras y por las cuales se hace necesario que sea el Banco de la República, institución que cuenta con la suficiente credibilidad e independencia el que las cuantifique y publique de manera periódica:

1. No existe una periodicidad en torno a la presentación de estas cifras que son de suma utilidad para medir la efectividad de la política económica y social del Gobierno, lo que conlleva a que el debate académico y político se dé con cifras desactualizadas.

Esto tiene como problema, que el diagnóstico y las decisiones resultantes de dicho diagnóstico puedan estar errados, con las consecuentes repercusiones negativas que estas tienen para el bienestar de la población.

2. La realización de este tipo de estudios se encuentra a cargo de entidades que dependen directamente del Gobierno Nacional como el Departamento Nacional de Planeación que no cuentan con la debida independencia, lo que se presta para que se manipulen indebidamente las cifras y se distorsione el resultado de la política oficial¹.

¹ **Ley 19 de 1958, artículo 4°.** El jefe del Departamento Administrativo de Planeación será designado por el presidente de la república, y tendrá bajo su inmediata dirección el personal técnico y administrativo que determine el Gobierno. Podrá exigir de los ministerios, departamentos administrativos, gobernadores, alcaldes, del Banco de la República, y de todos los institutos y entidades públicas y semipúblicas, los datos que necesite para el adecuado cumplimiento de las funciones que se le encomienden por esta ley y por los reglamentos que en su desarrollo dicte el Gobierno Nacional.

En múltiples ocasiones se han abierto debates en torno a la credibilidad de dichas cifras debido a que instituciones de carácter oficial, pero independientes y autónomas en su quehacer como las universidades públicas, realizan estudios que contradicen los datos oficiales, dejando un ambiente de desconcierto en el público que no favorece en nada la credibilidad de nuestras instituciones democráticas.

3. Instituciones aparentemente independientes y de gran capacidad técnica como la Universidad Nacional de Colombia no cuentan con los recursos necesarios para adelantar estudios de manera consistente y periódica lo que nos remite a una desactualización permanente de las cifras.

El país tiene que avanzar hacia la consolidación de instituciones y mecanismos que permitan cuantificar y publicitar cifras de carácter oficial con la mayor objetividad posible, para que se tomen las decisiones de política con total parcialidad y tendientes a la solución de los principales problemas que enfrenta el país en esas materias.

3. Consideraciones Constitucionales

El artículo 154 de la Constitución Política de Colombia reza lo siguiente: “... Solo podrán ser dictadas o reformadas por **iniciativa del Gobierno** las leyes a las que se refieren los numerales 3, 7 y 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150...”.

A su vez el numeral 22 del artículo 150 de la Carta Política dice lo siguiente: “22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de La República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva”

Los artículos arriba mencionados dan clara interpretación de que las iniciativas en esta materia corresponden únicamente al Gobierno nacional. Sin embargo el proyecto en mención, amparado en la misma facultad que otorga la Constitución Política al Congreso de Colombia en su artículo 150, numeral 1 de “Interpretar, reformar y derogar las leyes”, pretende introducir un cambio más de forma que de fondo en el ordenamiento del Banco de la República.

El Proyecto de ley, no busca de ninguna manera alterar ni las funciones ni los objetivos, ni la estructura que hoy en día tiene el Banco de la República, que se encuentran taxativamente señalados en el artículo 371 y 373 de la Constitución Política de Colombia y plenamente desarrollados por la Ley 31 de 1992.

Simplemente busca que el informe que semestralmente presente el Banco de la República al Congreso de la República, adicione algunas cifras y estadísticas que son de especial significación para el debate político y académico del país. De esta manera se amplía la información con la que cuentan los hacedores de políticas para tomar las decisiones que consideren más convenientes.

De esta manera se da cumplimiento a un derecho fundamental consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, según el cual, “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones y recibir **información veraz e imparcial...**”.

Derecho que hoy es puesto en duda en estas materias, debido a la politización de que han sido objeto criterios eminentemente técnicos y que conllevan a la desinformación de la opinión pública en general.

4. Pliego de modificaciones

Modifíquese el título del proyecto de ley 074 de 2008, por medio de la cual se adiciona el artículo 4° de la Ley 31 de 1992; por el título por medio de la cual se adiciona el artículo 5° de la Ley 31 de 1992. Este cambio se realiza debido a que en la publicación hubo un problema en la digitación y el artículo que se modifica es el 5° y no el 4°.

5. Proposición

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, me permito solicitar a los honorables miembros de la Comisión III de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 074 de 2008 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 5° de la Ley 31 de 1992.**

Guillermo Antonio Santos Marín,

Representante a la Cámara, Ponente.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 074 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 5° de la Ley 31 de 1992.

Artículo 1°. Adiciónense dos párrafos al artículo 5° de la Ley 31 del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. Además del contenido citado con anterioridad, se incluirán cifras relativas a la distribución del ingreso por deciles, cuantificación del Producto Interno Bruto por la vía del Ingreso, Coeficiente Gini, inflación por estrato socioeconómico, mercado laboral y umbrales de pobreza y miseria utilizando metodologías establecidas por el Banco Mundial.

Parágrafo transitorio. El Gobierno reglamentará mediante decreto, dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, la estructura administrativa, técnica y financiera necesaria para la realización de la labor consagrada en el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Guillermo Antonio Santos Marín

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 2008 CAMARA

por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Singan.

CTCP 3.3 292-08

Bogotá, D. C., diciembre 4 de 2008

Doctor

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor Rodríguez:

Por medio de la presente me permito enviarle la Ponencia para Primer debate al Proyecto de ley

número 142 de 2008 Cámara, *por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Singan*, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

Es de anotar, que la Ponencia en mención ya había sido publicada en la *Gaceta del Congreso* número 770 de 2008, pero debido a que la doctora María Violeta Niño Morales retiró su firma de la misma, exige no aparecer en la publicación de dicha ponencia.

Cordialmente,

Elizabeth Martínez Barrera,

Secretaria General

Comisión Tercera Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., diciembre 4 de 2008

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, “Reglamento del Congreso “autorizamos el presente informe”.

El Presidente,

Felipe Fabián Orozco Vivas.

La Secretaria,

Elizabeth Martínez Barrera.

Bogotá D.C., 29 de octubre de 2008.

Doctor:

FELIPE FABIAN OROZCO

Presidente de la Comisión III

Honorable Cámara De Representantes

Ciudad.

Respetado doctor:

En la manera más atenta nos permitimos presentar **Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2008 Cámara, por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Singan.**

Por la atención prestada, anticipo mis más sinceros agradecimientos.

Santiago Castro Gómez, Orlando Montoya Toro, Coordinadores Ponentes; *Simón Gaviria Muñoz, Luis Enrique Salas Moisés,* Ponentes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 2008 CAMARA.

por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Singan.

El Gobierno Nacional, a través de los señores ministros de Hacienda y Crédito Público y Agricultura y Desarrollo Rural, radicó el Proyecto de ley número 142 de 2008, objeto de la presente ponencia, *“por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Singan”*

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Conveniencia del proyecto

Se trata de un proyecto complementario de las disposiciones aprobadas en la Ley 914 de 2004, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino”, la que determina que se trata de un programa a través del cual se dispondrá de la información de un bovino y sus productos, desde el nacimiento de este, como inicio de la cadena alimenticia, hasta llegar al consumidor final.

A tal efecto la mencionada Ley establece los principios del Sistema, sus objetivos, su Órgano consultivo del Gobierno Nacional en estas materias, así como las fuentes de financiación.

El artículo 3° de la mencionada Ley 914 establece que: “El Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino estará a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien a su vez podrá contratar la administración con la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegán, la cual será responsable de la ejecución y puesta en marcha del sistema.

Para efectos de lo anterior, Fedegán podrá apoyarse en las organizaciones de ganaderos u otras organizaciones del sector legalmente constituidas, y delegar en ellas las funciones que le son propias, como entidad encargada del Sistema”.

Esta disposición en sus aspectos medulares fue impugnada ante la Corte Constitucional y declarada exequible mediante Sentencia C-819-04 de 31 de agosto de 2004, Magistrada Ponente doctora Clara Inés Vargas Hernández.

Entre las fuentes de financiación del Sistema, la Ley 914 determinó, las siguientes:

1. Los diferentes eslabones o actores de la Cadena Carne Bovina.
2. Las partidas específicas del presupuesto nacional.
3. Donaciones Nacionales e Internacionales.
4. Recursos de crédito.

El Proyecto de ley en cuestión se orienta a establecer una fuente de financiación estable y de largo plazo que haga viable la supervivencia del Sistema, mediante la configuración de una tasa.

El Gobierno Nacional y este Congreso al aprobar la Ley 914, han considerado esenciales el funcionamiento del Sistema. La cuestión radica en cómo defenderlo en su sostenibilidad para que sus beneficios sean efectivos y duraderos.

Es de recordar que estos beneficios como lo señala el Gobierno Nacional en su exposición de motivos, son importantes para la economía, los ganaderos, los usuarios, el Gobierno mismo y el país. En particular son beneficios:

Para los ganaderos:

“Acceso a mercados especializados con mejores oportunidades de rentabilidad.

“Mejoramiento en el nivel de ingresos por productos trazados.

“Control de los delitos contra el sector (Abigeato).

“Mejoramiento de la productividad.

“Apoyo a la seguridad en la movilización de bovinos.

“Apoyo en el cumplimiento de medidas sanitarias.

Para las empresas:

“Valor agregado a los productos de origen bovino.

“Mayor competitividad.

“Apoyo en el cumplimiento de exigencias sanitarias.

“Cumplimiento de las exigencias de los compradores nacionales e internacionales.

“Protección del mercado interno.

“Apoyo a la planeación y ejecución de sistemas de aseguramiento de calidad de productos en toda la cadena de abastecimiento.

Para los consumidores:

“Confianza en los alimentos de origen bovino.

“Disponibilidad de alimentos de origen bovino con bioseguridad.

“Disponibilidad de la información del origen de los productos bovinos.

“Solución rápida a los problemas sanitarios de productos de origen bovino.

“Diferenciación entre los productos trazados y los no trazados.

Para el Gobierno Nacional:

“Identificación de los sectores de la cadena bovina que requieren apoyo del Gobierno Nacional.

“Optimización de recursos asignados a políticas de salud humana y animal.

“Garantía al consumidor del origen y la calidad de los productos de origen bovino.

“Certificación de los bovinos y sus productos.

“Aseguramiento de la productividad del sector.

“Apoyo a la formulación de proyectos de desarrollo tecnológico, investigativo y académicos en la cadena bovina.

“Generación de políticas encaminadas a la empresarialización del sector.

“Fortalecer y facilitar la comercialización de productos de origen bovino.

“Apoyo en el desarrollo de políticas de seguridad para el sector ganadero en particular y el sector agropecuario en general”.

En su momento como ya se dijo el Congreso al aprobar la Ley 914 examinó estos elementos y por ello fue procedente su promulgación. Por ende no será necesario insistir sobre el particular.

La cuestión se centra entonces en el tema de la financiación. Y justamente este proyecto pretende resolverlo, en los términos expuestos por el Gobierno Nacional, así:

“Las disposiciones contenidas en el Proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República, se han redactado

siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Política, advirtiendo que desde el punto de vista técnico y dadas las características de las tasas que se propone crear mediante el presente proyecto de ley, las cuales deben responder a las dinámicas propias del mercado, se ha decidido utilizar el mecanismo consagrado en el inciso 2° del citado canón constitucional, es decir, fijando el sistema y el método, para definir los costos y la forma de hacer su reparto.

Así el artículo 1° del proyecto se ocupa de definir el hecho generador de la obligación tributaria propiamente dicha, es decir, los servicios que una vez prestados causarán la respectiva tasa; el artículo 2°, consagra el sujeto pasivo de la tasa, es decir el obligado tributario a asumir el valor de la misma, para acceder a los servicios del Sinigán.

El artículo 3° define la base de imposición y tarifa, determinando que las tasas deben establecerse por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de conformidad con el sistema y el método que allí se define. El método, definido consiste fundamentalmente en las pautas técnicas que deberá atender la autoridad administrativa al momento de determinar las tarifas de los servicios, en los cuales se prevé la cuantificación de las diferentes variables que intervienen y deben ser tenidas en cuenta, para efectos de la estructuración de la respectiva tarifa.

Por su parte, el sistema para determinar los costos inherentes a los servicios que se prestarán, indicando que se deben adoptar, para su valoración y ponderación, formas específicas de medición económica, teniendo en cuenta para ello, los insumos, bases de datos, acceso a otros sistemas de información, montaje, factores de financiación, operación, tecnificación, modernización, administración, mantenimiento, sostenimiento, reparación, actualización, provisiones, cobertura, ampliación de servicios, capacitación, seguridad del sistema de información, de su flujo y demás gastos asociados a la operación.

Finalmente, el artículo 4° define que la administración, fiscalización, determinación, discusión y cobro de la tasa que se propone estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o, de la entidad designada como administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino.

Como se anunció, este proyecto se ha construido de acuerdo con lo exigido en la Constitución Política y para el Gobierno Nacional, constituye una necesidad imperiosa su trámite, toda vez que se considera como un factor decisivo para la consolidación del sector ganadero, su formalización y de manera especial, constituye un pilar fundamental en la consolidación de la Política de Seguridad Democrática, con la trascendencia que ha tenido esta política en la recuperación del sector rural colombiano”.

II. Marco constitucional y legal

Como queda dicho, el proyecto se orienta a la creación de la Tasa por el Sistema Nacional

de Identificación y de Información del Ganado Bovino.

Lo anterior exige recordar la disposición constitucional que regula la materia y la jurisprudencia constitucional sobre la figura de las tasas.

El artículo 338 de la Constitución Política determina: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

Así las cosas, de frente a las tasas, lo primero que hay que constatar es que se trata de una especie del género de contribución fiscal.

Por ende, al regularse una tasa, se deben considerar los siguientes aspectos:

1. Debe ser determinada por la ley, en este caso, dada su cobertura nacional y por emerger de una condición de paz.

2. los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, deben ser siempre determinadas por la misma ley.

3. Las tarifas de las tasas que se cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que se les presten, puede la Ley autorizar que las autoridades fijen caso en el cual es la misma ley la que debe determinar el sistema y el método para definir tales costos, y la forma de hacer su reparto.

Estas son las condiciones de orden constitucional que deben verificarse en el texto para proceder a garantizar su viabilidad jurídica, según las voces de la Constitución Política.

La Corte Constitucional en Sentencia C-600/96 noviembre 6. Magistrado Ponente doctor Vladimiro Naranjo Mesa. Tema: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 125 del Decreto 2150 de 1995. Afirma:

“La tasa es una contribución fiscal, por tanto, su posición corresponde de manera privativa a estos órganos de representación popular (arts. 150-12. 300-4 y 313-4 de la C.P.). La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben entonces crearlas y a su vez, fijar directamente los elementos esenciales del tributo cuales son, de conformidad con el artículo 338 de la C. P., los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas.

Excepcionalmente la propia Carta Política (art. 338 inc. 2°) autoriza a las citadas corporaciones públicas para delegar en las autoridades administrativas la labor de fijar las tarifas de las tasas que se van a cobrar a los contribuyentes, como recu-

peración de los costos de los servicios que presten a través de alguna de sus entidades; sin embargo, la fijación del monto no corresponde a una facultad discrecional de la autoridad delegataria; la ley, las ordenanzas o los acuerdos, deben determinar previamente el sistema y el método para definir tales costos y la manera de hacer su reparto (art.338 inc.2°).

En Sentencia más reciente, C-1063 de 2003, Referencia: expediente D-4655. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 159 y 160 del Decreto-ley 2811 de 1974. Magistrado ponente: Dr. Jaime Araújo Rentería. Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil tres (2003). La Sala Plena de la Corte afirmó:

“5. La doctrina sobre las finanzas públicas señala de manera general tres categorías de tributos: impuestos, **tasas** y contribuciones.

En relación con las tasas, de las cuales tratan las disposiciones acusadas, esta corporación ha expresado:

“Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero **sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.**

“**Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.**

“**La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.**

“Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. **El criterio es eminentemente administrativo**”. 6 ...

“5. En anteriores oportunidades, esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que este comprende al menos tres aspectos⁹. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista –como el Congreso, las asambleas y los concejos– a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (C. P. art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que **fija los elementos mínimos que debe contener el**

acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (C. P. arts. 287 y 338)”¹⁰.

En virtud de dicho principio, el art. 338 de la Constitución establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos. Agrega que “[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos **pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos**”.

La Corte señaló en un fallo reciente su criterio en relación con el sistema y el método a que se refiere esta disposición:

“Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) **para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió una entidad,** (ii) **para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y,** (iii) **para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.**

“Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

“En efecto, un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes”¹¹. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias

para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

“Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

“17. Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el “sistema” como el “método”, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

“Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

“Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inoqua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

“18. Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma.¹⁷ En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”.¹³”¹⁴ (Subrayados fuera de texto).

En sentidos similares se han expresado otras sentencias de la Corte Constitucional, como lo son la C-465 de 1993, que expuso lo siguiente sobre las tasas:

Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondien-

te. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia ese servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él (...)

A su vez, la misma Corte en Sentencia C-040 de 1993, expresó lo siguiente sobre las tasas:

Como es bien sabido, en hacienda pública se denomina “tasa” a un gravamen que cumpla con las siguientes características:

- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido.

- El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.

- El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.

- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión.

- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (ejemplo: tarifas diferenciales).

- Ejemplo típico: los precios de los servicios públicos urbanos (energía, aseo, acueducto).

La tasa, es pues la contraprestación que una persona paga por el derecho a la utilización de un servicio, pago que es voluntario, supeditado solo por la necesidad del usuario de acceder al servicio.

En síntesis, la figura de la tasa ha sido ampliamente considerada por la jurisprudencia constitucional, y se han señalado sus características jurídicas básicas.

Pasaremos a examinar a continuación la verificación de estos principios y criterios en el texto presentado por el Gobierno en el proyecto que nos ocupa.

En efecto, el artículo 1º del proyecto determina el hecho generador, estableciendo que este se fundamenta en la prestación de los servicios de información del ganado a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán, creado por la Ley 914 de 2004. Con ello se verifican los criterios de reciprocidad que originan el pago, dada la prestación del servicio de interés común y beneficio para todos los usuarios que forman parte del Sistema.

En particular los servicios sujetos a esta tasa están plenamente identificados en el proyecto de ley en comentario y comprenden el registro de hierros, registro único de transportador ganadero, registro

de bovinos, registro de explotaciones ganaderas, registro de establecimientos y usuarios, expedición de la guía de transporte ganadero y expedición del bono de venta.

Igualmente en el artículo 1º se determina el sujeto activo, que en este caso es la Nación –Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural–.

En el otro lado de la ecuación fiscal de esta tasa están los sujetos pasivos, que como se ha visto deben estar claramente definidos en la ley que ordena la tasa. Para este caso se trata de las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o tenedoras o que comercialicen ganado bovino o bufalino, así como las personas naturales o jurídicas que presten el servicio de transporte de ganado bovino o bufalino en el territorio nacional, cuando soliciten los servicios constitutivos del hecho generador ya indicado. También son sujetos pasivos los usuarios y establecimientos que deban registrarse y hacer uso del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, Sinigán. Así que el proyecto verifica otra de sus condiciones esenciales para su configuración.

En cuanto a las tarifas se entra a determinar, en línea con la jurisprudencia constitucional, el sistema y método que las determina, dado que la competencia de su establecimiento se coloca en cabeza del ente administrador de las mismas, cual es el mismo sujeto activo de la tasa, esto es la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así:

En cuanto el sistema quedan claramente definidos los aspectos constitutivos de costos de los servicios que están organizados en tres grandes categorías. La primera hace alusión a la valoración de los recursos e insumos principalmente para la operación de los servicios. La segunda hace relación a la valoración de todos aquellos aspectos principales que hacen viable los sistemas de información. Finalmente la tercera categoría se refiere a la valoración de todos los recursos que se asocian al servicio propiamente dicho.

Como lo señaló la Corte en la Sentencia arriba citada, el sistema debe constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes, con coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Según lo expuesto por el proyecto, estos aspectos antes indicados toman coherencia en cuanto a los elementos que integran el sistema básico para proyectar una obligación tributaria a través de la tasa que se instituye en el proyecto.

En cuanto al método, el Gobierno aplicará una distribución de los costos entre los sujetos pasivos, atendiendo a elementos como frecuencias de uso de servicios, número y porcentaje de usuarios y transacciones; el sistema para determinar costos; el equilibrio entre los ingresos y los costos asociados; el ahorro derivado de las innovaciones

tecnológicas; y su establecimiento en términos de salarios mínimos diarios legales vigentes por cada transacción o por cabeza de ganado, según el caso.

Otros criterios que establece la ley, en línea con los criterios expuestos son los principios de igualdad, economía, equidad y la recuperación del costo, la eficiencia y efectividad, y el pago anterior a la prestación de servicios a los que aplica la tasa.

De acuerdo con lo expuesto el método descrito describe los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema permitan determinar el monto de la obligación tributaria. En tal sentido se verifica otra de las condiciones de constitucionalidad determinadas por la jurisprudencia, según lo expuesto en su lugar.

Por último queda claro en el proyecto la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de la entidad designada como administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, para el adelanto de los procesos de administración, fiscalización, determinación, discusión y cobro de la tasa, a cuyo efecto el referente legal será el procedimiento determinado en el Estatuto Tributario Nacional (ETN). Además se determina como responsables de la recaudación a las organizaciones gremiales ganaderas y las alcaldías municipales debidamente habilitadas para prestar los servicios del sistema.

III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Según lo expuesto, se propone como articulado, el siguiente:

Se elimina la referencia a capítulo I que establecía: Tasa por el Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino. Por ende, se pasará directamente al artículo 1º.

El texto del proyecto establece:

Artículo 1º. Hecho generador. Créase a favor de la Nación –Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural–, quien obrará como sujeto activo, una tasa generada por la prestación de los servicios de información del ganado a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán, creado por la Ley 914 de 2004.

Los servicios sujetos a esta tasa son: registro de hierros, registro único de transportador ganadero, registro de bovinos, registro de explotaciones ganaderas, registro de establecimientos y usuarios, expedición de la guía de transporte ganadero y expedición del bono de venta.

La observación de este artículo es de redacción, pero se mantiene su esencia, por ser conveniente su inclusión y su texto jurídico ser acorde a las disposiciones constitucionales.

Adicionalmente y para evitar cualquier discusión sobre la solidez jurídica de la tasa se determina que el servicio de información es un servicio público. De otra forma quedaría en cuestión la base jurídica para determinar una compensación de esta naturaleza que solamente puede ocurrir a raíz de un servicio público.

Artículo 1° propuesto:

Artículo 1°. Hecho generador. Créase a favor de la Nación –Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural–, quien obrará como sujeto activo, una tasa generada por los servicios **públicos de registro e información** del ganado **prestados** a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán, creado por la Ley 914 de 2004.

Los servicios **públicos** sujetos a esta tasa son: registro de hierros, registro único de transportador ganadero, registro de bovinos, registro de explotaciones ganaderas, registro de establecimientos y usuarios, expedición de la guía de transporte ganadero y expedición del bono de venta.

El texto del proyecto establece:

Artículo 2°. Sujeto pasivo. Tendrán la condición de sujetos pasivos, las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o tenedoras o que comercialicen ganado bovino o bufalino, así como las personas naturales o jurídicas que presten el servicio de transporte de ganado bovino o bufalino en el territorio nacional, cuando soliciten los servicios de que trata la presente ley y que constituyen hechos generadores de las respectivas tasas.

Asimismo, tendrán el carácter de sujetos pasivos, los usuarios y establecimientos que deban registrarse y hacer uso del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, Sinigán.

Texto propuesto del artículo 2°:

En el texto propuesto al artículo 2° se hace una precisión adicional de los sujetos activos, sin reducirlos necesariamente a propietarios, tenedores o a quienes presten servicios de transporte, pues según los servicios estos pueden incluir agencias nacionales o extranjeras, u otros agentes que soliciten servicios del Sistema. En tal sentido se propone incluir a **cualquier usuario** de los servicios.

Artículo 2°. Sujeto pasivo. Tendrán la condición de sujetos pasivos, las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o tenedoras o que comercialicen ganado bovino o bufalino, así como las personas naturales o jurídicas que presten el servicio de transporte de ganado bovino o bufalino en el territorio nacional, **o cualquier usuario**, cuando soliciten los servicios de que trata la presente ley y que constituyen hechos generadores de las respectivas tasas.

Asimismo, tendrán el carácter de sujetos pasivos, los usuarios y establecimientos que deban registrarse y hacer uso del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, Sinigán.

El texto del proyecto establece:

Artículo 3°. Base de imposición y tarifa. Las tarifas de la tasa serán fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con el sistema y método establecidos a continuación:

1. Sistema: Para la fijación de las tarifas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Cuantificación de los materiales, suministros y demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados para el montaje, administración, capacitación, mantenimiento, reparación y cobertura de los servicios. Cuando alguno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se considerará el valor del servicio contratado;

b) Cuantificación de la financiación, construcción, manejo de bases de datos, acceso a otros sistemas de información, tecnificación y modernización, ampliación de servicios, actualización, alianzas estratégicas, herramientas, provisiones, sostenimiento y demás gastos asociados;

c) Cuantificación y valoración de los recursos necesarios para garantizar plenamente la prestación de un servicio adecuado, consolidado, oportuno y suficiente para los usuarios del mismo;

2. Método. Una vez determinados los costos conforme al sistema, el Gobierno Nacional fijará la distribución de los mismos entre los sujetos pasivos de la tasa aplicando el siguiente método:

a) Con base en la información estadística ganadera, deberá estimar la cantidad promedio de utilización de los servicios, es decir, el número y/o porcentaje de usuarios y transacciones.

b) La tarifa para cada uno de los servicios prestados a través del Sinigán, tendrá en cuenta el sistema para determinar costos, antes mencionado, y será el resultado de dividir la suma de los valores obtenidos de acuerdo con los literales a), b) y c) por la cantidad promedio de utilización descrita en el literal a) de este numeral.

c) Las tarifas variarán con el fin de mantener un equilibrio entre los ingresos y los costos asociados, y deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología signifique una vez implementada. Para el efecto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá evaluar los valores establecidos cada año.

d) Las tarifas se establecerán en salarios mínimos diarios legales vigentes por cada transacción o por cabeza de ganado, según el caso.

Parágrafo 1°. Para la aplicación y desarrollo de esta ley, se tendrán en cuenta los principios de igualdad, economía, equidad y la recuperación del costo, así como todas aquellas actividades orientadas al mejoramiento de los servicios de que trata la presente ley, de manera que se garantice su eficiente y efectiva prestación al igual que la reserva de la información.

Parágrafo 2°. En todos los casos, el valor correspondiente a la tasa deberá pagarse con anterioridad a la prestación del servicio.

Es necesario incluir como criterio del sistema que la valoración de factores y servicios de que tratan las letras a), b) y c) deberán incluir factores independientes unos de otros y en ningún caso se contabilizarán más de una vez. Esto por cuanto pueda existir el riesgo de una doble o triple contabilización, como quiera que puedan incluirse factores ya contabilizados en el proceso de producción de determinados servicios.

Por otra parte las valoraciones tarifarias deberán revisarse siempre que se amerite, como por ejemplo, cuando se produzca una innovación importante que haga más competitivo el sistema y menos oneroso. Por ello se incluye una expresión en la letra c) del método, así: **o cuando se genere una innovación que así lo amerite.**

El texto propuesto al artículo 3° es el siguiente:

Artículo 3°. Base de imposición y tarifa. Las tarifas de la tasa serán fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con el sistema y método establecidos a continuación:

1. Sistema: Para la fijación de las tarifas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Cuantificación de los materiales, suministros y demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados para el montaje, administración, capacitación, mantenimiento, reparación y cobertura de los servicios; cuando alguno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se considerará el valor del servicio contratado;

b) Cuantificación de la financiación, construcción, manejo de bases de datos, acceso a otros sistemas de información, tecnificación y modernización, ampliación de servicios, actualización, alianzas estratégicas, herramientas, provisiones, sostenimiento y demás gastos asociados;

c) Cuantificación y valoración de los recursos necesarios para garantizar plenamente la prestación de un servicio adecuado, consolidado, oportuno y suficiente para los usuarios del mismo;

La valoración de factores y servicios de que tratan las letras a), b) y c) deberán incluirse como factores independientes unos de otros y en ningún caso se contabilizarán más de una vez.

2. Método. Una vez determinados los costos conforme al sistema, el Gobierno Nacional fijará la distribución de los mismos entre los sujetos pasivos de la tasa aplicando el siguiente método:

a) Con base en la información estadística ganadera, deberá estimar la cantidad promedio de utilización de los servicios, es decir, el número y/o porcentaje de usuarios y transacciones.

b) La tarifa para cada uno de los servicios prestados a través del Sinigán, tendrá en cuenta el sistema para determinar costos, antes mencionados, y será el resultado de dividir la suma de los valores obtenidos de acuerdo con los literales a), b) y c) por la cantidad promedio de utilización descrita en el literal a) de este numeral.

c) Las tarifas variarán con el fin de mantener un equilibrio entre los ingresos y los costos asociados, y deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología signifique una vez implementada. Para el efecto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá evaluar los valores establecidos cada año, o cuando se genere una innovación que así lo amerite.

d) Las tarifas se establecerán en salarios mínimos diarios legales vigentes por cada transacción o por cabeza de ganado, según el caso.

Parágrafo 1°. Para la aplicación y desarrollo de esta ley, se tendrán en cuenta los principios de igualdad, economía, equidad y la recuperación del costo, así como todas aquellas actividades orientadas al mejoramiento de los servicios de que trata la presente ley, de manera que se garantice su eficiente y efectiva prestación al igual que la reserva de la información.

Parágrafo 2°. En todos los casos, el valor correspondiente a la tasa deberá pagarse con anterioridad a la prestación del servicio.

El texto del proyecto establece:

Artículo 4°. Administración y recaudo. La administración, fiscalización, determinación, discusión y cobro de la tasa a que se refiere este artículo, estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de la entidad designada como administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, conforme a las normas de procedimiento del Estatuto Tributario Nacional (ETN). Las organizaciones gremiales ganaderas y las alcaldías municipales debidamente habilitadas para prestar los servicios del sistema serán las responsables de la recaudación de la tasa.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará las condiciones en las cuales se deberá rendir la información del recaudo y costos relacionados con el Sistema de Información, tanto por la entidad designada como administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, como por las organizaciones gremiales ganaderas y las alcaldías municipales habilitadas para la operación del sistema.

Sobre este artículo no se incluye comentario adicional, ratificando el texto original del proyecto.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

VI. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones, solicitamos dar **primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2008 cámara, por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán.**

Santiago Castro Gómez, Orlando Montoya Toro, Coordinadores Ponentes; Simón Gaviria Muñoz, Luis Enrique Salas Moisés, Ponentes.

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 142 DE 2008 CAMARA

por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán.

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1°. Hecho generador. Créase a favor de la Nación –Ministerio de Agricultura y Desa-

rollo Rural—, quien obrará como sujeto activo, una tasa generada por los servicios **públicos** de **registro e información** del ganado **prestados** a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán, creado por la Ley 914 de 2004.

Los servicios **públicos** sujetos a esta tasa son: registro de hierros, registro único de transportador ganadero, registro de bovinos, registro de explotaciones ganaderas, registro de establecimientos y usuarios, expedición de la guía de transporte ganadero y expedición del bono de venta.

Artículo 2°. Sujeto pasivo. Tendrán la condición de sujetos pasivos, las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o tenedoras o que comercialicen ganado bovino o bufalino, así como las personas naturales o jurídicas que presten el servicio de transporte de ganado bovino o bufalino en el territorio nacional, **o cualquier usuario**, cuando soliciten los servicios de que trata la presente ley y que constituyen hechos generadores de las respectivas tasas.

Asimismo, tendrán el carácter de sujetos pasivos, los usuarios y establecimientos que deban registrarse y hacer uso del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, Sinigán.

Artículo 3°. Base de imposición y tarifa. Las tarifas de la tasa serán fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con el sistema y método establecidos a continuación:

1. Sistema: Para la fijación de las tarifas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Cuantificación de los materiales, suministros y demás insumos tecnológicos y de recurso humano, utilizados para el montaje, administración, capacitación, mantenimiento, reparación y cobertura de los servicios; cuando alguno de los procedimientos deba contratarse con terceros, se considerará el valor del servicio contratado;

b) Cuantificación de la financiación, construcción, manejo de bases de datos, acceso a otros sistemas de información, tecnificación y modernización, ampliación de servicios, actualización, alianzas estratégicas, herramientas, provisiones, sostenimiento y demás gastos asociados;

c) Cuantificación y valoración de los recursos necesarios para garantizar plenamente la prestación de un servicio adecuado, consolidado, oportuno y suficiente para los usuarios del mismo;

La valoración de factores y servicios de que tratan las letras a), b) y c) deberán incluirse como factores independientes unos de otros y en ningún caso se contabilizarán más de una vez.

2. Método. Una vez determinados los costos conforme al sistema, el Gobierno Nacional fijará la distribución de los mismos entre los sujetos pasivos de la tasa aplicando el siguiente método:

a) Con base en la información estadística ganadera, deberá estimar la cantidad promedio de uti-

lización de los servicios, es decir, el número y/o porcentaje de usuarios y transacciones.

b) La tarifa para cada uno de los servicios prestados a través del Sinigán, tendrá en cuenta el sistema para determinar costos, antes mencionado, y será el resultado de dividir la suma de los valores obtenidos de acuerdo con los literales a), b) y c) por la cantidad promedio de utilización descrita en el literal a) de este numeral.

c) Las tarifas variarán con el fin de mantener un equilibrio entre los ingresos y los costos asociados, y deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología signifique una vez implementada. Para el efecto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá evaluar los valores establecidos cada año, **o cuando se genere una innovación que así lo amerite.**

d) Las tarifas se establecerán en salarios mínimos diarios legales vigentes por cada transacción o por cabeza de ganado, según el caso.

Parágrafo 1°. Para la aplicación y desarrollo de esta ley, se tendrán en cuenta los principios de igualdad, economía, equidad y la recuperación del costo, así como todas aquellas actividades orientadas al mejoramiento de los servicios de que trata la presente ley, de manera que se garantice su eficiente y efectiva prestación al igual que la reserva de la información.

Parágrafo 2°. En todos los casos, el valor correspondiente a la tasa deberá pagarse con anterioridad a la prestación del servicio.

Artículo 4°. Administración y recaudo. La administración, fiscalización, determinación, discusión y cobro de la tasa a que se refiere este artículo, estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de la entidad designada como administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, conforme a las normas de procedimiento del Estatuto Tributario Nacional (ETN). Las organizaciones gremiales ganaderas y las alcaldías municipales debidamente habilitadas para prestar los servicios del sistema serán las responsables de la recaudación de la tasa.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará las condiciones en las cuales se deberá rendir la información del recaudo y costos relacionados con el sistema de información, tanto por la entidad designada como administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, como por las organizaciones gremiales ganaderas y las alcaldías municipales habilitadas para la operación del sistema.

Sobre este artículo no se incluye comentario adicional, ratificando el texto original del proyecto.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Santiago Castro Gómez, Orlando Montoya Toro, Coordinadores Ponentes; Simón Gaviria Muñoz, Luis Enrique Salas Moisés, Ponentes.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 185
DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual se modifica parcialmente
la Ley 675 de 2001.*

Señores
Mesa Directiva
Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 185 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 675 de 2001.

Respetada Mesa Directiva:

De conformidad con la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 185 de 2008, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 675 de 2001*, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones con relación al mencionado proyecto.

La ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

1. Introducción.
2. Objeto del Proyecto de ley.
3. Antecedentes del Trámite.
4. Antecedentes normativos.
5. Conceptos de la DIAN
6. Problemática.
- 6.1. El Cobro de Impuestos Nacionales a la propiedad horizontal.
7. Contenido del Proyecto de ley.
8. Conclusiones.
9. Texto del Proyecto de ley
10. Pliego de Modificaciones
11. Proposición
12. Texto del Proyecto de ley para primer debate

1. INTRODUCCION

En agosto de 2001, se expidió la Ley 675 que tuvo como propósito regular en su integridad el régimen aplicable a la propiedad horizontal.

En lo relativo al tratamiento tributario de la Propiedad Horizontal, la Ley 675 le otorgó la calidad de no contribuyente de impuestos nacionales, así como no contribuyente del ICA en relación con las actividades propias del objeto social de la persona jurídica, que nace al amparo de la propiedad horizontal.

En desarrollo del artículo 33 de la mencionada ley, las contraprestaciones que recibe la persona jurídica por la realización de actividades propias de su objeto social, como es el caso de servicios de estacionamientos en zonas comunes, arrendamiento o concesión de espacios públicos, publicidad, y demás servicios que presta la co-

propiedad para administrar de manera correcta y eficaz los bienes y zonas comunes, no quedaron gravados con el ICA, ni con el impuesto sobre las ventas IVA, ni con ningún otro gravamen del orden nacional.

Dada la dinámica que ha adquirido la propiedad horizontal en los últimos años y ante la proliferación de centros comerciales, edificios de oficinas organizadas en propiedad horizontal, edificios y conjuntos residenciales, que cobran un precio por el arrendamiento de espacios en zonas comunes o por servicios de estacionamiento y en general por la prestación de servicios que en la actualidad están gravados para los contribuyentes que no se encuentren amparados por el régimen de propiedad horizontal; consideramos que se dan las condiciones económicas y sociales para modificar el artículo 33 de la ley 675 de 2001, con el propósito de gravar con el IVA los servicios a los que se ha hecho referencia, que por virtud del artículo 33 de la ley habían quedado excluidos del impuesto sobre las ventas.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley busca llenar un vacío jurídico que existe en la Ley 675 de 2001 *por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal*, adicionando un párrafo al artículo 33 y la modificación del inciso 2° del artículo 50 de la mencionada ley.

Acorde con lo establecido en la Ley 675, todas aquellas personas jurídicas que nacen de la regulación existente y relativa a la propiedad horizontal, tienen la calidad de no contribuyente de impuestos nacionales, así como no contribuyente del ICA en relación con las actividades propias del objeto social, razón por la cual no tienen la obligación de retener y pagar el IVA. Dada la evolución y gran utilización del sistema de Propiedad Horizontal, se ha entrado en la discusión si todos los servicios prestados por ellos son o no excluidos de los impuestos nacionales.

Con el presente Proyecto de ley, se pretende aclarar cuáles servicios están gravados con el Impuesto a las Ventas y cuáles no, así como determinar que los inmuebles de uso residencial, no estarán sujetos bajo ningún supuesto, al recaudo y pago del impuesto aquí mencionado.

3. ANTECEDENTES DEL TRAMITE

El proyecto que se estudia en esta ponencia, nace de la iniciativa del honorable Senador Jairo Clotofsky Ghisays, quien lo radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 23 de octubre de 2008, observando la necesidad de llenar el vacío jurídico existente en la Ley 675 de 2001, *por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal*.

El vacío existente en nuestra regulación, ha permitido que la DIAN se encuentre legislando vía conceptos, generándose con ello cargas onerosas para todos los ciudadanos que habitan en la Copropiedad y que se encuentran sujetos a la Ley 675 de 2001.

4. ANTECEDENTES NORMATIVOS

La Ley 675 de 2001 es la encargada de regular el régimen de propiedad horizontal y en la misma se establece en su artículo 33 lo siguiente:

*“Artículo 33. Naturaleza y características. La persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal es de naturaleza civil, **sin ánimo de lucro**. Su denominación corresponderá a la del edificio o conjunto y su domicilio será el municipio o distrito donde este se localiza y tendrá la calidad de **no contribuyente de impuestos nacionales**, así como del impuesto de industria y comercio, en relación con las actividades propias de su objeto social, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986”.*

“Parágrafo. La destinación de algunos bienes que produzcan renta para sufragar expensas comunes, no desvirtúa la calidad de persona jurídica sin ánimo de lucro”. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

La regulación tributaria y del régimen de propiedad horizontal, han sido claras en afirmar su objetivo primordial, el cual establece la **exclusión de las personas jurídicas de propiedad horizontal para el recaudo y declaración de los Impuestos Nacionales y del ICA**. Tratándose del impuesto sobre las ventas, las propiedades horizontales no son responsables de la retención y declaración del impuesto, lo cual había sido ratificado por la administración a través de los conceptos y oficios¹ emitidos con relación al artículo 33 de la mencionada ley; por esta razón, dicho gravamen no había sido cobrado durante varios años, hasta ahora que la DIAN cambió su concepto², tal como se explicará en el acápite siguiente.

La persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal obviamente está facultada para desarrollar las actividades propias de su objeto social; que conforme con el artículo 32 de la Ley 675 de 2001 se circunscriben a la administración correcta y eficaz de los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir la Ley y el reglamento de la misma. Por lo tanto, la propiedad horizontal no es responsable de los impuestos cuando ejerce actividades propias de su objeto social; exclusión que viene plenamente autorizada por la ley.

5. CONCEPTOS DE LA DIAN

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, expidió el Oficio 011847 de 2006, en el cual se estipula que:

“(…) la exoneración de impuestos nacionales consagrada en la ley para estas entidades, y concretamente, la condición de no responsables del IVA, no se extiende al desarrollo de actividades comerciales, sino únicamente a aquellas que están contempladas dentro de su objeto”.

¹ DIAN. Conceptos del: 24 septiembre de 2004; 12 de abril de 2005; 25 de junio de 2005.

² DIAN. Oficio 011847 de 2006; Concepto 061825 de agosto 13 de 2007.

“(…) el abuso de las formas jurídicas (...) tiene lugar cuando se utilizan figuras que no corresponden a la realidad económica, con el único propósito de aminorar o eliminar la carga tributaria”.

“(…) por el simple hecho de que la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal preste un servicio que no corresponde al ámbito propio de su objeto social, no lo convierte en excluido”.

“(…) ampliar vía interpretación las exclusiones a los servicios gravados por efectos de la intermediación en su prestación por la persona jurídica (...), genera distorsiones, competencia desleal y riñe con el principio constitucional de equidad en materia tributaria, al generar, vía precios, incidencias económicas diferentes frente a unos mismos servicios”.

*“(…) si realizan actividades comerciales y/o de **servicios paralelos** a las actividades propias de su objeto social **tales como** prestar servicios de parqueadero público, arrendamiento, concesión de espacios, restaurante, cafetería, venta de bienes gravados, etc., tienen la condición de responsables del impuesto sobre las ventas y como tales deben cumplir con todas las obligaciones inherentes a su condición”.*

Al igual, el Concepto 61825 de 2007 de la Dirección de Impuestos establece que:

*“Para resolver su solicitud **consideramos necesario precisar las actividades inherentes** a la razón de la existencia de la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal, de aquellas actividades distintas, como quiera que de dicha distinción se deriva un tratamiento tributario diferente en el impuesto sobre las ventas”.*

“(…) y es únicamente respecto de estas actividades (inherentes) que la ley exime de responsabilidad del impuesto sobre las ventas a la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal”.

“(…) en tratándose del impuesto sobre las ventas, en los casos en que estas personas jurídicas realizan actividades comerciales y/o de prestación de servicios paralelos a las actividades propias de su objeto social, lo que surge son obligaciones sustanciales de pago del tributo recaudado así como deberes formales(…)”.

“Exclusiones que en materia de impuesto sobre las ventas, para el caso de las actividades comerciales y/o de prestación de servicios paralelos a las actividades propias del objeto social de la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal no han sido establecidas por las normas especiales del Régimen de Propiedad Horizontal o las del Estatuto Tributario”.

*“Precisamente el Oficio 011847 de 2006, **delimitó los alcances** en materia del IVA del beneficio otorgado por el artículo 33 de la Ley 675 de 2001 a la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal, en el sentido de señalar que la calificación como no contribuyente de impuestos nacionales se entiende únicamente en*

relación con las actividades propias de su objeto social; es decir, con la administración de los bienes y servicios comunes, con el manejo de los asuntos de interés común de los propietarios de los bienes privados, y con el cumplimiento de la ley y el reglamento de propiedad horizontal”.

“(…) la expresión “operaciones paralelas” a las actividades propias de su objeto social (...) debe entenderse referida a aquellas actividades comerciales y/o de servicios que se encuentran fuera del estricto marco del objeto social no asociado a un fin de lucro, que debe desarrollar la persona jurídica en la constitución de la propiedad horizontal”.

Con relación a los anteriores conceptos debemos recordar que todo tributo impuesto a los contribuyentes debe obedecer **el principio de reserva de ley, establecido en el artículo 338 de la Constitución Política**, según el cual, el único órgano facultado para la regulación de los cinco elementos del tributo y para las exclusiones y exenciones que se realicen sobre él, es el Congreso de la República y de ninguna manera un órgano de la administración pues se estaría vulnerando la competencia exclusiva del legislador.

6. PROBLEMÁTICA

En este capítulo veremos las problemáticas que se presentan, las cuales crean la necesidad de hacer los cambios que se proponen en este proyecto de ley.

6.1. El Cobro de Impuestos Nacionales a la propiedad horizontal.

Los Oficios 011847 de 2006 y el Concepto 061825 de 2007 de la DIAN, cambian totalmente la situación que se venía presentando para las personas jurídicas sujetas al régimen de Propiedad Horizontal, pues **se pretende realizar un cobro sobre todos los servicios que se presten dentro de la copropiedad, distintos a las expensas necesarias comunes, lo que llevaría no sólo a un mayor valor en los servicios utilizados por los copropietarios, sino también a un proceso de cobro coactivo frente a la DIAN por el IVA que supuestamente debieron pagar sobre los mismos.**

Lo anterior, llevará a que más de treinta y siete mil (37.000) unidades de vivienda en Bogotá, en el que habitan por lo menos ciento cuarenta y ocho mil personas, deban pagar el impuesto sobre las Ventas por cualquier tipo de servicio que se preste en las áreas comunes de los conjuntos residenciales, tales como el uso de los estacionamientos, salones comunales, gimnasios, piscinas, y cancha de squash, saunas, etc..., y en general, por el uso de cualquier zona de uso común distintos a los bienes privados o de uso particular; afectando el gasto y la capacidad económica de todos los ciudadanos que viven o laboran en este tipo de propiedad. **La interpretación que da la DIAN al artículo 33 de la Ley 675, genera entonces un panorama crítico y perjudicial a todas las personas jurídicas que se encuentran en el régimen de propiedad horizontal.**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales está excediendo las facultades interpretativas, y está legislando a través de conceptos que solo obligan a sus propios funcionarios, pues está creando supuestas obligaciones que no se encuentran en la legislación, con el fin de aumentar el recaudo a expensas de los entes de propiedad horizontal, en contravía de lo previsto en el ordenamiento jurídico de la Ley 675 de 2001.

Lo cierto, es que en la actualidad la ley de propiedad horizontal señala que estas no son contribuyentes de impuestos nacionales, razón por la cual no deben pagar o recaudar el IVA. Sin embargo, el crecimiento económico del país en los últimos años ha traído como resultado un aumento significativo de la propiedad horizontal con destino a uso comercial y que en desarrollo de su objeto prestan servicios en sus zonas comunes, que a consideración de la DIAN son susceptibles del recaudo y posterior declaración del IVA.

Es evidente que existe un vacío jurídico, que no puede ser suplido por conceptos de entidades de la administración, pues los conceptos de la DIAN no constituyen una decisión administrativa, es decir, que no producen una declaración que afecte la esfera jurídica de los administrados, en el sentido que les imponga deberes u obligaciones. En este sentido, es el legislador el encargado de señalar quiénes son los sujetos pasivos, los hechos generadores de los impuestos, y en este caso, de legislar sobre un régimen sin ánimo de lucro como es la propiedad horizontal en nuestro país.

Debemos ser conscientes que el cobro del IVA a las personas jurídicas de propiedad horizontal de uso comercial es una oportunidad para aumentar los ingresos nacionales a través de dicho recaudo. Sin embargo, la obligación de recaudar y pagar el impuesto en mención, no tiene fundamento jurídico, pues el espíritu de la norma anteriormente explicada es excluir de la Contribución a este tipo de personas jurídicas de propiedad horizontal.

7. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto busca solventar los problemas que se han presentado con las personas jurídicas al régimen de propiedad horizontal y los cuales han sido ampliamente explicados en la parte motiva del proyecto.

Los puntos del proyecto son:

1. Que a partir de la vigencia del presente proyecto, se graven con el Impuesto sobre las Ventas-IVA, las actividades propias del objeto social de la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal, siempre y cuando los servicios correspondan a los que la legislación del IVA cataloga como servicios gravados.

2. Excluir del Impuesto sobre las Ventas a aquellos, edificios o conjuntos de uso exclusivamente residencial y en los casos de uso mixto, excluir únicamente a los edificios o conjuntos en las áreas comunales que sean de uso residencial.

8. CONCLUSION

Fundado en los motivos expuestos en el presente Proyecto de ley, debemos decir que hay un vacío jurídico que debe ser solucionado por el legislador, para lo cual ha de modificarse el artículo 33 de la Ley 675 de 2001.

9. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 185 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 675 de 2001.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese al artículo 33 de la Ley 675 de 2001 el siguiente párrafo:

Parágrafo 2º. A partir de la vigencia de la presente ley, se gravarán con el impuesto sobre las ventas-IVA, las actividades propias del objeto social de la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal, que corresponda a la prestación de servicios que la legislación del IVA cataloga como servicios gravados, como es el caso de servicios de estacionamiento en zonas comunes, arrendamiento o concesión de espacios en zonas comunes, es decir, no quedan gravadas las expensas necesarias comunes. Las actividades que no son propias del objeto social y correspondan a la venta de bienes gravados o la prestación de servicios gravados, como es el caso de los servicios de cafetería y restaurante, continúan gravados con el impuesto sobre las ventas.

El presente párrafo no se aplicará a la propiedad horizontal de uso exclusivamente residencial, ni a los edificios o conjuntos de uso mixto en las áreas comunales que sean de uso residencial, es decir continúan excluidos del Impuesto Sobre las Ventas-IVA.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 675 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 50. Naturaleza del Administrador. La representación legal de la persona jurídica y la administración del edificio o conjunto corresponderán a un administrador designado por la asamblea general de propietarios en todos los edificios o conjuntos, salvo en aquellos casos en los que exista el consejo de administración, donde será elegido por dicho órgano, para el período que se prevea en el reglamento de copropiedad. Los actos y contratos que celebre en ejercicio de sus funciones, se radican en la cabeza de la persona jurídica, siempre y cuando se ajusten a las normas legales y reglamentarias.

Los administradores responderán por los perjuicios que por dolo comprobado se ocasionen a la persona jurídica por extralimitación de sus funciones, violación de la ley o al Reglamento de Propiedad Horizontal.

Parágrafo 1º. Para efectos de suscribir el contrato respectivo de vinculación con el administrador, actuará como representante legal de la persona jurídica el presidente del consejo de administración o, cuando este no exista, el presidente de la asamblea general.

Parágrafo 2º. En los casos de conjuntos residenciales, y edificios y conjuntos de uso mixto y comercial, quien ejerza la administración directamente, o por encargo de una persona jurídica contratada para tal fin, deberá acreditar idoneidad para ocupar el cargo, que se demostrará en los términos del reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional podrá disponer la constitución de pólizas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los administradores de edificios o conjuntos de uso comercial, mixto o residencial. En todo caso, el monto máximo asegurable será equivalente al presupuesto de gastos del edificio o conjunto para el año en que se realiza la respectiva designación.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

10. PLIEGO DE MODIFICACIONES

1. Por motivo de redacción y técnica legislativa se modifica el artículo primero del proyecto, el cual quedará así:

Artículo 1º. Adiciónese al artículo 33 de la Ley 675 de 2001 el siguiente párrafo:

Parágrafo 2º. A partir de la vigencia de la presente ley, se gravarán con el impuesto sobre las ventas – IVA, las actividades propias del objeto social de la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal, que correspondan a la prestación de servicios que la legislación del IVA cataloga como servicios gravados, como es el caso de servicios de estacionamiento en zonas comunes, arrendamiento o concesión de espacios en zonas comunes. Las expensas en ningún caso, estarán gravadas.

El presente párrafo no se aplicará a la propiedad horizontal de uso residencial, ni a la de uso mixto, en la parte que corresponda al uso residencial.

- Se elimina el artículo 2º del Proyecto de ley el cual estipula la modificación del artículo 50 de la Ley 675 de 2001 que plantea la disminución de la responsabilidad de los administradores de la propiedad horizontal, que a nuestro juicio, es inconveniente porque afecta las garantías de los administrados, y vulnera el deber de cuidado que corresponde a todos los que tienen a su cargo la administración de los bienes depositados en confianza por parte de terceros.

- El artículo 3º del proyecto de ley que trata de la vigencia de la ley pasa a ser el artículo 2º.

11. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar **primer debate aprobatorio** al **Proyecto de ley número 185 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 675 de 2001, con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

Cordialmente,

Alvaro Alférez Tapias, Felipe Fabián Orozco Vivas, Coordinadores de Ponentes; René Garzón Martínez, Carlos Augusto Celis, Ponentes.

12. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 185 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 675 de 2001.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 33 de la Ley 675 de 2001 el siguiente párrafo:

Parágrafo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, se gravarán con el impuesto sobre las ventas-IVA, las actividades propias del objeto social de la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal, que correspondan a la prestación de servicios que la legislación del IVA cataloga

como servicios gravados, como es el caso de servicios de estacionamiento en zonas comunes, arrendamiento o concesión de espacios en zonas comunes. Las expensas en ningún caso estarán gravadas.

El presente párrafo no se aplicará a la propiedad horizontal de uso residencial, ni a la de uso mixto, en la parte que corresponda al uso residencial.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Alvaro Alférez Tapias, Felipe Fabián Orozco Vivas, Coordinadores de Ponentes; René Garzón Martínez, Carlos Augusto Celis, Representantes a la Cámara.

ENMIENDAS

ENMIENDA AL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 077 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley contiene las normas que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura; su objeto es dotarle de instrumentos y recursos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan estos.

Artículo 2°. *Régimen aplicable.* El Distrito Especial de Buenaventura, es una entidad territorial organizada de conformidad con lo previsto en la Constitución Política y la ley, que se encuentra sujeta a un régimen especial autorizado por la propia Constitución Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político-administrativa del Estado colombiano.

En todo caso, las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o

que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la Constitución Política y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, se aplicarán las normas ordinarias previstas para los demás municipios.

TITULO II

ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO E INDUSTRIAL DE BUENAVENTURA

CAPITULO I

Las localidades

Artículo 3°. El Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura estará dividido en localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico.

Artículo 4°. El Concejo Distrital ordenará la división del territorio a iniciativa del señor Alcalde Mayor, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo anterior.

Parágrafo. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Administración Municipal presentará al Concejo Distrital, el Proyecto de Acuerdo para la división del territorio del Distrito.

Parágrafo. El Distrito Especial de Buenaventura se acogerá en lo establecido en la Ley 1185 de 2008, concerniente al manejo, protección, intervención y declaratoria de los Bienes de Interés Cultural.

CAPITULO II

Alcaldes locales

Artículo 5°. Cada localidad tendrá un Alcalde Menor, que será elegido por el Alcalde Mayor, de terna conformada por la correspondiente Junta Administradora Local o el Consejo Comunitario de la localidad en Asamblea Pública citada por el Alcalde Mayor. Para la conformación de la terna, la Junta Administradora Local deberá sesionar con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros.

El Alcalde Mayor citará la Asamblea Pública en la que se escogerá la terna de candidatos a Alcaldes Menores, dentro de los dos (2) meses siguientes a la creación de las localidades. En los períodos sucesivos, se hará la citación dentro de los dos (2) primeros meses a partir del día de la posesión del Alcalde Mayor.

Parágrafo 1°. Los alcaldes menores serán designados y ejercerán sus funciones durante el periodo constitucional para el cual fue elegido el Alcalde Mayor. Para la integración de la terna se empleará el sistema del cociente electoral. En caso de falta temporal del alcalde menor, el Alcalde Mayor designará su reemplazo mientras dura su ausencia. En caso de presentarse la falta absoluta de cualquiera de los alcaldes menores, se deberá hacer su reemplazo conforme a los términos establecidos en la ley.

Parágrafo 2°. Para ser Alcalde Menor se debe cumplir con los requisitos que la ley exige para desempeñar el cargo de Alcalde Mayor. El Concejo distrital reglamentará sus funciones y asignación salarial a iniciativa de este. El costo de estas asignaciones salariales será cubierto con los recursos propios del Distrito.

CAPITULO III

Disposiciones especiales

Artículo 6°. Atribuciones. El Concejo Distrital de Buenaventura, ejercerá las atribuciones que la Constitución y las leyes asignan a los concejos municipales.

Artículo 7°. Control Político. De conformidad con la Constitución Política y la ley, en cumplimiento de las funciones de vigilancia y control que corresponde ejercer al Concejo Distrital sobre los demás órganos y autoridades de la Administración Distrital, este podrá citar y requerir a los secretarios del despacho del Alcalde Distrital, alcaldes locales, directores de departamento administrativo y a los gerentes o directores de entidades descentralizadas del orden distrital. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco (5) días hábiles y formularse en cuestionario escrito. Dentro de las veinticuatro (24) horas anteriores al día del debate, el funcionario citado deberá radicar en la Secretaría General de la Corporación la respuesta al cuestionario en medio escrito o magnético. El debate objeto de la citación encabezará el orden del día de la sesión y no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

Parágrafo. El Concejo Distrital o sus comisiones, también podrán solicitar informaciones por escrito a las otras autoridades distritales, al Personero, al Contralor, a los gerentes o jefes seccionales de las entidades nacionales que tengan jurisdicción en el Distrito, convocándoles para que en sesión especial rindan declaraciones sobre hechos relacionados con los asuntos que la Corporación investigue o sean objeto de su estudio y reglamentación o con asuntos de interés público en general. Esta facultad se extiende para emplazar a toda persona natural o jurídica a fin de que en sesión especial rindan informes o declaraciones orales o por escrito sobre los hechos mencionados. El Concejo Distrital adoptará las medidas para asegurar el acatamiento de sus

decisiones, en los casos de renuencia o negativa a atender las citaciones o a rendir los informes solicitados en las fechas previstas para ello.

Los citados podrán abstenerse de asistir sólo por causa justificada.

La renuencia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por las autoridades jurisdiccionales competentes, de conformidad con la normativa aplicable en los casos de desacato a las autoridades.

Podrán citarse además a los gerentes o jefes seccionales de las entidades nacionales que tengan jurisdicción en el respectivo Distrito.

Artículo 8°. Moción de Censura. En ejercicio del Control Político que le atribuyen la Constitución Política y la ley, el Concejo Distrital de Buenaventura podrá proponer Moción de Censura a los funcionarios sobre quienes ejerce tal Control, respecto de los actos de estos, en aquellos eventos en que luego de examinar las actuaciones o las medidas adoptadas por el funcionario citado, se encuentra que, a juicio de la Corporación, estas no satisfacen los fines de la función pública en general y en especial los intereses del Distrito Especial de Buenaventura o de su comunidad o por desatención a los requerimientos y citaciones de la Corporación sin que exista previa excusa aceptada por esta.

La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras (2/3) partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

TITULO III ALCALDE MAYOR

Artículo 9°. Atribuciones. Además de las atribuciones que por ley o acuerdo distrital le sean asignadas al Alcalde Distrital, le corresponde ejercer las siguientes:

1. Orientar la acción administrativa del Gobierno Distrital hacia el desarrollo Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico del Distrito Especial de Buenaventura, considerados estos como factores determinantes para impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de su población.

2. La ejecución de estas políticas deberán coordinarse entre los funcionarios de las entidades del Distrito y los de las instituciones nacionales que estén localizadas en su jurisdicción, sean estas públicas o privadas, procurando en tales casos la participación de la comunidad.

3. Presentar proyectos de acuerdo sobre los planes o programas de desarrollo económico y

social y de obras públicas, con énfasis en aquellos que sean de especial interés para el Distrito, en las áreas del turismo, la industria, la actividad portuaria, la biodiversidad, el transporte multimodal, las telecomunicaciones y la educación.

4. Coordinar, vigilar y controlar las actividades que se desarrollen dentro de su jurisdicción, encomendadas a la recuperación de bienes y tesoros pertenecientes al patrimonio de la Nación ubicados en jurisdicción del Distrito.

Artículo 10. Competencia presidencial para la designación del reemplazo. El Presidente de la República será la autoridad competente para suspender o destituir al Alcalde Distrital, designar al alcalde encargado en caso de presentarse vacancia temporal o absoluta y convocar a elecciones para elegir al nuevo Alcalde Mayor, cuando ello sea procedente de conformidad con lo establecido en la Ley 136 de 1994, las normas que la modifiquen o la sustituyan.

En todos los casos en que corresponda al Presidente de la República designar al reemplazo del Alcalde, deberá escoger a un ciudadano que pertenezca al mismo partido o movimiento político del titular.

Artículo 11. Régimen aplicable a las autoridades distritales. Al Concejo Distrital, a sus Miembros, al Alcalde Distrital y demás autoridades distritales se les aplicará el régimen contenido en la Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, en las normas que las sustituyan o modifiquen en lo que les sea aplicable y las disposiciones especiales contenidas en la presente ley.

TITULO IV

REGIMEN ESPECIAL PARA EL FOMENTO, CONSERVACION Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES Y RECURSOS PARA EL DESARROLLO PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y ECOTURISTICO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BUENAVENTURA

CAPITULO I

Atribuciones especiales

Artículo 12°. Dadas las características especiales del territorio bajo jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, el cual resulta de la conformación geográfica y paisajística, las condiciones ambientales, urbanísticas, histórico – culturales, así como de la serie de ventajas que en razón de los atractivos de sus recursos y la ubicación estratégica de estos, se derivan para el desarrollo y crecimiento de la producción económica en los ámbitos industrial, portuario, comercial, turístico y del fomento cultural y en virtud de lo previsto en esta ley, a los órganos y autoridades del Distrito, les corresponderá determinadas atribuciones de carácter especial en lo relacionado con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de tales recursos y de los bienes de uso público o los que forman parte del espacio público o estén afectados al uso público dentro del territorio del Distrito.

Tales atribuciones estarán sujetas a las disposiciones y reglamentaciones que expidan los órganos y autoridades distritales encargadas de tales asuntos

sin perjuicio de la competencia que normativamente ha sido asignada a la DIMAR, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Ministerio de Cultura Nacional, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Transporte e instituciones relacionadas.

Artículo 13. De los bienes de uso público. El manejo y administración de los bienes de uso público que se encuentran en jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, susceptibles de explotación ecoturística, recreativa, cultural, industrial y portuaria, corresponde a las autoridades del orden Distrital y lo estipulado en la ley 1185 de 2008 en materia cultural.

Se exceptúan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las que por competencia corresponden a la DIMAR.

Parágrafo. Las zonas de bajamar son bienes de uso público y corresponde a la Autoridad Distrital su manejo y administración, de conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política y la Ley 338 de 1997.

CAPITULO II

Del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente

Artículo 14. Competencia Ambiental. Esta deberá ceñirse a lo consagrado en los artículos 79 y 80 de la Constitución y deberá contar con la participación de:

1. El Gobernador del Departamento.
2. El Alcalde Mayor del Distrito Especial de Buenaventura.
3. El Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
4. El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras.
5. El Director de la Dirección General Marítima o su delegado.
6. El Director de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC.

Artículo 15. Proyectos en zonas de parques. En las áreas de Parques Nacionales Naturales ubicadas en jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, podrán desarrollarse, además de las previstas en la normativa ambiental vigente, actividades ecoturísticas que garanticen la conservación ecológica, prevengan el deterioro ambiental, protejan el ecosistema y que procuren el mantenimiento de la biodiversidad e integridad del ambiente, de acuerdo con la capacidad de carga de los ecosistemas.

Estos proyectos contendrán planes especiales para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible.

CAPITULO III

Régimen de caños, lagunas interiores y playas

Artículo 16. Competencias en materia de playas. La atribución para otorgar permisos en relación con la ocupación de playas con fines turísticos, culturales, artísticos o recreativos, estará en cabeza del Alcalde Mayor como jefe de la Administración

Distrital. Estas atribuciones se ejercerán conforme a la normatividad ambiental y las demás normas vigentes que regulen la materia y teniendo previo concepto técnico favorable emanado por la DIMAR, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

TITULO V REGIMEN PORTUARIO

Artículo 17. Régimen portuario. Establézcase como autoridad portuaria adicional a las ya instituidas por ley, al Distrito Especial de Buenaventura, el cual intervendrá en la formulación de los planes de expansión portuaria que el Ministerio de Transporte le presente al Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, con la atribución especial de definir en los territorios de su jurisdicción, las regiones en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias.

En el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones a las mismas, la Superintendencia de Puertos y Transporte o la entidad encargada de aprobarlas, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen las regiones en las que se pretendan localizar los puertos e instalaciones portuarias. Cuando este concepto fuere contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita.

Igual prerrogativa tendrán estas entidades territoriales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4° de la Ley 1ª de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles, y demás instalaciones portuarias.

TITULO VI DE LAS DISPOSICIONES ESPECIALES DE LOS DISTRITOS CAPITULO I Régimen para el fomento y desarrollo del turismo

Artículo 18. Planes sectoriales de desarrollo turístico. En concordancia con lo previsto en los planes sectoriales que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo, la Administración Distrital en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formulará el respectivo proyecto de planes sectoriales de desarrollo del turismo que será puesto a consideración del Concejo Distrital para su aprobación e incorporación al Plan General de Desarrollo Distrital. Una vez aprobados tales planes, tendrán vigencia durante el período para el cual fue elegido el Alcalde Distrital. Lo anterior, deberá adoptarse de conformidad con las directrices que sean trazadas para el sector mediante las políticas públicas nacionales.

Artículo 19. Participación del Distrito en la elaboración de los planes sectoriales de turismo. Al Distrito Especial de Buenaventura le corresponde participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo del nivel nacional, así como la elaboración de su propio Plan Sectorial. Le corresponde ade-

más, diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten en el nivel nacional e internacional. Para tales fines y en coordinación con los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Relaciones Exteriores y el de Comercio, Industria y Turismo, la Administración Distrital podrá celebrar convenios de fomento y desarrollo de turismo con entidades o empresas de carácter internacional.

Parágrafo. Para el cumplimiento de los fines previstos en el presente artículo, la Administración Distrital conformará un Comité Consultivo integrado por tres (3) expertos en el tema, cuatro (4) representantes de las entidades, empresas u organizaciones especializadas o relacionadas con las actividades turísticas, recreacionales o culturales, al que se someterán a estudio previo los proyectos de planes y programas de desarrollo turístico que se pretendan presentar a consideración del Concejo Distrital. Las recomendaciones que formule el Comité respecto a tales planes, serán tenidas en cuenta por el Concejo Distrital. La DIMAR tendrá un (1) representante en el Comité.

Artículo 20. Ecoturismo y turismo social. Los planes sectoriales de desarrollo turístico que aprueben las autoridades distritales, incluirán los aspectos relacionados con el ecoturismo.

El Plan Sectorial de Turismo del Distrito, deberá contener también directrices y programas de fomento y apoyo al turismo de interés social, los cuales deberán concertarse con las entidades nacionales encargadas de regular las actividades de recreación turística de carácter social; todo ello de conformidad con lo previsto en los planes y programas nacionales.

La Administración Distrital en coordinación con las autoridades del orden nacional, brindará el apoyo y asesoría necesaria a las empresas que realicen actividades relacionadas con el turismo de interés social; en especial, aquellas que tengan por objeto la construcción de infraestructura y/o el desarrollo, promoción y ejecución de programas y proyectos de servicios turísticos de interés social o prioritarios a desarrollar. Las entidades que reciban apoyo del Gobierno Distrital bien sea con recursos propios o con recursos de la Nación para desarrollar actividades consideradas como turismo social, deberán diseñar, organizar, promocionar y desarrollar programas de recreación orientados a personas de la tercera edad, pensionados y discapacitados, así como planes y proyectos encaminados a promover el turismo para la juventud. Para tal fin los Gobiernos Nacional y Distrital asignarán recursos dentro de sus respectivos presupuestos.

Artículo 21. De la Autoridad Distrital de Turismo. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, determinará la dependencia a la que le corresponderá ejercer la función de Autoridad de Turismo en el Distrito, asignándole las funciones de conformidad con el Capítulo II del presente Título.

Para los asuntos relativos al turismo, a esta dependencia le compete controlar y sancionar las actividades de los prestadores de servicios turísticos,

cuando violen las reglamentaciones en tal materia adoptadas en el orden Distrital, de conformidad con la ley y en la forma prevista para el ejercicio de las facultades que corresponden a las autoridades nacionales.

CAPITULO II

De los recursos turísticos y de su declaratoria como tales

Artículo 22. Recursos turísticos. Son recursos turísticos, las extensiones de terreno consolidado, las playas, los bienes muebles e inmuebles de dominio público o privado, los eventos, acontecimientos o espectáculos que, dadas las condiciones y características especiales de orden geográfico, urbanístico, sociocultural, arquitectónico, paisajístico, ecológico o histórico, sean o hayan sido declarados como tales por ser apropiados por su naturaleza, para el esparcimiento y la recreación individual o colectiva en razón de lo cual, actual o potencialmente representan grandes atractivos para el fomento y explotación del turismo, lo que da a estos, un valor económico y social de evidente utilidad pública e interés general, que hacen necesario someter su uso y manejo a regímenes especiales con el objeto de preservar su destinación al fomento y/o creación de riqueza colectiva, bajo criterios de sostenibilidad que permitan preservar las condiciones ambientales y la capacidad productiva y reproductiva de los recursos en particular.

En virtud a ello, el uso y aprovechamiento de los bienes y demás elementos que integran los recursos turísticos del Distrito, estarán sometidos a regulaciones, controles, restricciones y planes de carácter especial, de modo que se pueda estimular su desarrollo y fomentar su explotación en correspondencia con la naturaleza propia de estos en particular, preservando su destinación al uso público y/o al aprovechamiento colectivo así, como sus condiciones ambientales y/o su capacidad productiva y reproductiva.

Artículo 23. De su manejo. Le corresponde al Concejo Distrital definir las políticas, adoptar las medidas y asignar los recursos para la preservación, recuperación, protección, defensa y aprovechamiento para el beneficio colectivo de las áreas o zonas del territorio, los bienes o conjunto de estos, las edificaciones, monumentos, acontecimientos y demás elementos que integran los recursos turísticos, así como para impulsar el desarrollo de las actividades relacionadas con la industria turística.

Para los propósitos señalados, la Administración Distrital ejercerá sus funciones en forma armónica y coordinada con los órganos y autoridades del orden regional y nacional con competencias en la materia, con miras a garantizar un manejo coherente de estos, con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, las directrices de la política nacional para el sector, los planes sectoriales del Distrito y los planes especiales adoptados para cada recurso turístico en particular.

Parágrafo. Con el propósito de armonizar la política distrital de turismo con las generales de la Nación y la de las regiones, la Administración Distrital podrá suscribir convenios para la ejecución

de los planes y programas acordados, asignando los recursos y definiendo las responsabilidades en correspondencia con lo que en ellos se prevea.

Así mismo, podrá celebrar convenios internacionales relacionados con la industria turística en coordinación con los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Relaciones Exteriores.

Artículo 24. Toda actividad pública o privada que pretenda adelantarse sobre los bienes, conjuntos de estos, zonas o áreas del territorio Distrital declarados como recursos turísticos, deberá someterse a los planes y programas específicamente adoptados para regular el uso, manejo y destinación de aquellos.

En cumplimiento de lo anterior, ni las entidades del Estado ni los particulares, podrán acometer proyectos, adelantar programas o ejecutar obras que incidan en su desarrollo, modifiquen sus condiciones ambientales o alteren su capacidad productiva sin la previa autorización de la Administración Distrital a la que corresponde definir si el desarrollo propuesto, se sujeta a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Distrital para el sector turístico y los especiales adoptados para cada zona en particular.

Artículo 25. Declaratoria. La declaratoria de un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad, evento o acontecimiento, como recurso turístico, es de competencia exclusiva del Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor.

Al Concejo Distrital le corresponde determinar las políticas públicas que fijen las condiciones, requisitos y procedimientos a los que se sujetará tal declaratoria, así como el manejo que debe darse a las áreas del territorio distrital, bienes, eventos y acontecimientos objeto de tal declaratoria.

Cuando la declaratoria recaiga sobre bienes que estén bajo la jurisdicción de la DIMAR, esta participará durante todo el proceso en que se tome tal decisión.

Artículo 26. Comité Zona Costera de Buenaventura. Créase el Comité para el Manejo de la Zona Costera del Distrito Especial de Buenaventura, el cual tendrá como función principal, determinar la vocación de la zona costera del Distrito, en los términos previstos en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

El Comité estará integrado por:

1. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
3. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
4. El Ministro de Transporte o su delegado.
5. El Director General Marítimo o su delegado.
6. El Alcalde Distrital.
7. El Personero Distrital.

Parágrafo. Para declarar como recurso turístico a una zona costera, se debe contar previamente con el concepto favorable del comité para el manejo de la zona costera del distrito de Buenaventura.

Artículo 27. Requisitos. Para que sea declarado como recurso turístico un bien, conjunto de bienes,

área del territorio, actividad o acontecimiento que tenga lugar o se desarrolle en jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, deberá cumplir las siguientes condiciones:

1. Que se trate de bienes, zonas del territorio, eventos o acontecimientos que dadas sus características específicas, ecológicas, paisajísticas, urbanísticas, arquitectónicas, históricas o culturales por naturaleza, estén dispuestos para la recreación y el esparcimiento individual o colectivo, lo que determina los atractivos que estos representan para el desarrollo del turismo.

2. Que las características que dan valor al bien, área territorial o acontecimiento específico, que pretenda ser declarado como recurso turístico, sean notorias y en consecuencia puedan reconocerse objetivamente mediante procedimientos sencillos aplicables directamente por los organismos y autoridades competentes en la materia.

3. Que al momento de ser declarados como tales, los mismos sean objeto de explotación turística; o, cuando no siéndolo, puedan serlo en el corto, mediano o largo plazo, en razón de la vocación natural del bien, área del territorio o acontecimiento específico, apropiados y dispuestos por su naturaleza para tales actividades.

4. Que los servicios turísticos que se instalen en estos o de los que sean dotados los mismos, puedan ser usados o prestados sin que los atractivos turísticos que posea sufran deterioro de sus condiciones ambientales o su capacidad productiva.

5. Que tal declaratoria sea oportuna y conveniente, en relación con la existencia de instrumentos apropiados para su preservación, desarrollo, promoción o explotación turística; y en cuanto a la disponibilidad de recursos de inversión pública o privada para financiar la ejecución de los planes, proyectos y obras mínimas requeridas para ello.

Artículo 28. Solicitud de declaratoria de recurso turístico. La persona natural o jurídica que por razones de utilidad pública o interés social esté interesada en que un bien, conjunto de estos o área del territorio sea declarada como recurso turístico, podrá solicitar motivadamente al Alcalde Distrital, la presentación del proyecto de acuerdo que regule la materia.

La respectiva solicitud deberá acompañarse de los planes especiales que se propongan para la recuperación, preservación, fomento y explotación de los bienes y demás elementos que integran el respectivo recurso; cuando fuere necesario, se señalarán aquellos que formen parte de un conjunto de bienes o zona del territorio Distrital, cuya adquisición resulte aconsejable y las razones que fundamenten tal decisión.

Artículo 29. Acto de declaratoria de recurso turístico. Cuando el recurso turístico sea declarado sobre un bien de uso o dominio público, en el acto de declaratoria del mismo se indicará la autoridad o la entidad encargada de la administración y conservación del bien objeto de la misma. La administración y explotación de los bienes objeto de dicha declaratoria, podrá entregarse a particulares mediante concesión, siempre y cuando no se vulne-

ren derechos de entidades públicas. Se exceptúan los bienes de uso público que están bajo la jurisdicción de la DIMAR.

Cuando las condiciones o características del bien o conjunto de bienes objeto de la declaratoria así lo amerite, los mismos deberán contar con un plan y un proyecto de reconstrucción, restauración y conservación. Si se trata de bienes públicos o que estén bajo la administración de una entidad pública, la financiación de las obras requeridas para tal fin, se hará con cargo al presupuesto de la misma entidad, de Distrito Especial o de la Nación según sea el caso, previa incorporación en el plan de desarrollo y en el presupuesto anual de acuerdo con las normas orgánicas que regulan la materia.

Artículo 30. La declaratoria de un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad o acontecimiento como recurso turístico, producirá sobre estos los siguientes efectos:

A. En las franjas o áreas del territorio Distrital, bienes o conjunto de bienes declarados recursos turísticos de desarrollo prioritario, a partir de su declaratoria como tales como:

1. El manejo, recuperación, conservación, fomento y explotación de los bienes y elementos que formen parte de la zona declarada como recurso turístico de desarrollo prioritario, estarán sujetos a los planes y programas especiales que para tal efecto adopte el Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor, a quien corresponderá reglamentar, controlar y coordinar la ejecución y desarrollo de estos.

2. Todo proyecto que se apruebe para la dotación de infraestructura física o la construcción de instalaciones turísticas, hoteleras, públicas o privadas y, en general, toda iniciativa de desarrollo urbanístico susceptible de alterar las condiciones ecológicas, paisajísticas y arquitectónicas y en consecuencia los atractivos de los bienes y elementos que integran el recurso turístico en particular, estará sometido al régimen especial que para el efecto determine el Concejo Distrital para el manejo, control, desarrollo, conservación y aprovechamiento sostenible de los mismos, previo concepto favorable de la Autoridad de Turismo Distrital.

3. El Distrito Especial de Buenaventura no podrá variar la declaración de zonas de protección ambiental preexistentes en su área territorial, de conformidad con lo establecido en la normativa ambiental vigente. Los usos turísticos se desarrollarán con observancia del principio de desarrollo sostenible.

4. El apoyo de la Administración Distrital para la dotación de servicios públicos e infraestructura básica para las zonas, franjas o áreas del territorio, bienes o conjunto de bienes declarados recursos turísticos, se orientará hacia el desarrollo de la actividad turística, de conformidad con los planes maestros adoptados para el desarrollo del sector.

5. Las nuevas inversiones turísticas que se realicen en franjas o áreas del territorio Distrital, bienes o conjunto de bienes declarados recursos turísticos de desarrollo prioritario, gozarán de los beneficios

que se otorgan a las Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos, en los términos del artículo 33 de esta ley.

B. En las áreas o franjas del territorio Distrital declaradas como zonas de reserva, a partir de su declaratoria:

1. se permitirá ningún tipo de desarrollo hasta tanto se realicen los estudios necesarios para determinar su impacto ambiental, la demanda turística actual y potencial del área afectada, necesidades de dotación de infraestructura, factibilidad económica de su instalación, el ordenamiento especial de la misma y su correspondiente reglamentación, para asegurar que tal intervención no afecte negativamente a sus habitantes y a su entorno en general.

2. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, interesadas en adelantar planes para el aprovechamiento o explotación de las zonas o bienes declarados como áreas de reserva turística, les corresponde presentar las propuestas de desarrollo para tales proyectos, acompañadas de los estudios requeridos para evaluar el impacto que tendrá sobre el bien y los habitantes del sector, de conformidad con el numeral anterior.

3. La Oficina de Planeación Distrital o la que cumpla sus funciones, verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos y determinará, con fundamento en los estudios presentados, el impacto positivo o negativo a generar y el grado del mismo; con base en lo anterior, autorizará o no la intervención solicitada. Planeación Distrital expedirá la licencia correspondiente.

4. Las actividades recreativas y de educación ambiental, que tengan por objeto brindar esparcimiento y capacitación, especialmente a las personas de menos recursos, no requerirán la licencia de que trata el presente literal, siempre y cuando, con tales actividades no se cause daño o deterioro a las condiciones que presentan los recursos naturales y que las actividades se realicen utilizando las instalaciones ya existentes.

5. A las comunidades nativas y a los miembros de estas que residan en las áreas declaradas como zona de reserva turística, se les respetará sus derechos individuales y colectivos. En consecuencia, se les permitirán los usos residenciales, los relacionados con la provisión de servicios básicos de educación, salud y domiciliarios y en determinados casos, el desarrollo de la agricultura doméstica tradicional con fines de subsistencia.

6. Los usos permitidos y las condiciones a que deberá sujetarse su ejercicio por parte de las comunidades y de sus miembros, serán definidos por la Administración Distrital, previa concertación con los voceros de las comunidades afectadas.

7. Corresponde a la Administración Distrital adoptar los planes, programas y proyectos, ejecutar las obras para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones físicas y la calidad de vida de las comunidades y personas nativas de las zonas declaradas como de reserva turística. Para tales efectos, se realizarán además, programas de capacitación y readaptación laboral y de desarrollo empresarial,

los cuales deberán corresponder con la naturaleza y la calidad de los bienes y elementos que forman parte de los atractivos turísticos existentes dentro de la respectiva zona de reserva turística, según lo previsto en los planes y programas específicamente adoptados para el manejo, control y aprovechamiento de los mismos.

CAPITULO III

De los estímulos al desarrollo de las actividades turísticas

Artículo 31. Actividades turísticas. Para los efectos previstos en la presente ley, se entienden por actividades turísticas, el conjunto de medios conducentes a fomentar la promoción de la región, de sus habitantes o de su biodiversidad, entre otros aspectos; culturales, las que relacionan a los visitantes con el modo de vida y las costumbres, conocimientos y grado de desarrollo de la región y sus habitantes, y la recreación, las actividades que tengan por objeto el esparcimiento y la diversión de quienes se benefician con los eventos que se realicen en el marco de las actividades turísticas en el Distrito.

En desarrollo de tales actividades, son consideradas afines, las que se relacionan con la administración de hoteles, restaurantes, bares, agencias de viajes, de transporte turístico, de explotación de casinos y demás juegos permitidos, la promoción y realización de congresos, convenciones, espectáculos públicos, deportivos, musicales, eventos culturales, actividades cinematográficas, de televisión o multimedia, organización de ferias artesanales o culturales, marítimas, pesqueras, portuarias, la organización, asesoría, capacitación y prestación de servicios turísticos o recreacionales y los complementarios a estos, incluyendo los establecimientos educativos y/o las instituciones de educación superior en la capacitación y la formación de personal en las áreas mencionadas.

Artículo 32. Registro. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo llevará en forma sistematizada en el Registro Nacional de Turismo, la relación de las personas que realizan las actividades descritas en el artículo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 768 de 2002.

Artículo 33. Extensión del régimen de zonas francas. El Gobierno Nacional, mediante reglamentación especial, podrá hacer extensivos los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos a áreas del territorio del Distrito Especial de Buenaventura en los siguientes casos:

1. Para las áreas, terrenos y construcciones que conformen empresas o complejos turísticos, centros culturales o de convenciones, terminales marítimos, férreos, puertos y aeropuertos para carga o de pasajeros que demuestren su relación directa con la promoción o facilitación de las actividades turísticas orientadas a la prestación de servicios turísticos para usuarios nacionales y extranjeros.

2. En las áreas o terrenos donde se desarrollen proyectos de nuevas inversiones turísticas en jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, que

sean o hayan sido declarados como zonas o recursos turísticos de desarrollo prioritario.

3. En las demás áreas del territorio del Distrito Especial de Buenaventura que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

4. Cuando el desarrollo y operación de una Zona Franca Industrial de Servicios Turísticos afecte el desempeño de empresas turísticas establecidas, el Gobierno Nacional podrá extenderles los beneficios de la misma, en los términos que señale la respectiva reglamentación.

5. Igualmente, conforme con la reglamentación respectiva, el Gobierno Nacional podrá extender los beneficios de Zona Franca Transitoria, a aquellas áreas o extensiones del territorio Distrital en las cuales se desarrollen o realicen ferias, exposiciones o muestras de bienes o servicios estrechamente relacionados con las actividades turísticas, culturales o recreacionales.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES VARIAS COMUNES AL DISTRITO DE BUENAVENTURA

CAPÍTULO I

Artículo 34. *Area Metropolitana del Litoral Pacífico.* El Distrito Especial de Buenaventura podrá conformar junto con los municipios y entidades territoriales cercanos, que estén localizados dentro de la franja litoral existente, un Polo de Concentración con el fin de formular, adoptar y adelantar planes para el desarrollo armónico e integrado del territorio, el cual quedará bajo jurisdicción de aquella, pudiendo racionalizar la prestación de servicios a cargo de las entidades que la conforman y eventualmente, asumir la prestación común de los mismos, ejecutando además obras de interés regional y el adelanto de proyectos de interés común.

Al área metropolitana que se integre conforme lo dispuesto en el presente artículo, le será aplicable el régimen ordinario previsto para las mismas, excepto en los siguientes aspectos:

1. La Administración Metropolitana será ejercida por el Alcalde del Distrito Especial de Buenaventura y los alcaldes de los municipios contiguos, quienes conformarán la Junta Metropolitana.

2. Al frente del Área Metropolitana estará la Junta Metropolitana presidida por el Alcalde del Distrito Especial de Buenaventura y ejercerá sus funciones de conformidad con las disposiciones del Estatuto Metropolitanano.

3. El Área Metropolitana del Pacífico podrá asumir funciones y ejercer competencias de las entidades territoriales que la conforman, cuando así se determine mediante consulta ciudadana realizada para tal efecto; igualmente algunas de las funciones y competencias atribuidas a los organismos nacionales, cuando así se ordene mediante norma superior delegataria.

4. El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones del Área Metropolitana del Pacífico, corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

TÍTULO VIII

DISPOSICIONES APLICABLES A DETERMINADO TIPO DE DISTRITOS ESPECIALES

CAPÍTULO I

Normas relativas al fomento del desarrollo económico y social del Distrito Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura.

Artículo 35. El Gobierno Nacional impulsará los proyectos de infraestructura vial tendientes a comunicar al Distrito Especial de Buenaventura con los diferentes centros de producción tanto regionales como nacionales, con el objeto de fortalecer el desarrollo y consolidación del transporte multimodal en el Distrito.

Para el cumplimiento de tales propósitos, en cada vigencia presupuestal, se autoriza al Gobierno Nacional para situar partidas de inversión, dando prioridad a la asignación de recursos para la construcción y mantenimiento de las vías terrestres, ferroviarias y fluviales que se requieran, así como las obras de infraestructura, mejoramiento y acondicionamiento de los puertos que permitan el desarrollo del Distrito.

Artículo 36. Las ventajas establecidas en la presente ley en materia industrial, portuaria, biodiverso y turístico, se extenderán a los municipios que formen parte del Área Metropolitana del Distrito de Buenaventura, en el evento que estos decidan incorporar su territorio al del Distrito, acogiéndose al régimen de aquella. Tales beneficios comenzarán a operar a partir del momento en que se legalice tal adhesión, previo cumplimiento de los requisitos que para tal efecto ha establecido la normativa vigente en lo referente a la conformación de las Áreas Metropolitanas.

Artículo 37. *Parque Tecnológico del Pacífico y Zona Franca de Telecomunicaciones.* Créase el Parque Tecnológico del Pacífico como composición institucional y empresarial de centros de desarrollo tecnológico, centros de servicio de apoyo al desarrollo productivo, núcleos de información, documentación y comunicaciones, empresas tractoras y relacionadas, incubadoras de base tecnológica, centros de investigación e innovación y las demás instituciones de educación superior, tales como instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, instituciones tecnológicas e instituciones técnicas profesionales.

El Parque Tecnológico del Pacífico habilitará un área para el establecimiento de la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informáticos, el que se regulará bajo el régimen de Zona Franca Industrial de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos y la reglamentación especial que se expida para el regular el uso eficiente de la infraestructura de cables submarinos y de fibra óptica nacional, guardando severa observancia de los criterios de desarrollo sostenible, en armonía con los procesos de ordenamiento territorial y de desarrollo.

El Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá la reglamentación especial que trata el inciso anterior y las normas necesarias para estimular la vinculación de capitales nacionales y extranjeros al proyecto. De igual forma, expedirá la

normativa requerida para la constitución de la entidad encargada de la promoción y futura administración del Parque Tecnológico del Pacífico y la solución inmobiliaria, así como la reglamentación especial para promover la operación, determinar los requisitos del usuario operador de la Zona Franca de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos e Informáticos así como la de los usuarios prestadores de servicios.

CAPITULO II

Disposiciones especiales

Artículo 38. Del manejo, recuperación, fomento y conservación de los cuerpos de aguas y lagunas interiores. De conformidad con las políticas y regulaciones ambientales del orden superior, el Concejo Distrital de Buenaventura, a iniciativa del Alcalde Mayor, expedirá las normas que reglamenten lo relativo a la recuperación sanitaria del sistema de caños y lagunas interiores de la ciudad, mediante acuerdo que deberá adoptarse en coordinación con la Dirección General Marítima y las autoridades ambientales con jurisdicción en el Distrito de Buenaventura. La Administración Distrital deberá presentar dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de acuerdo respectivo.

Así mismo y de conformidad con las políticas y regulaciones ambientales del orden superior, deberán señalarse las obras de relleno y dragado que resulten indispensables para la recuperación de estas áreas, así como la destinación y uso que se les dará a los terrenos que surjan como resultado de tales obras.

Artículo 39. Centro de estudios Internacionales para el Area del Pacífico. El Ministerio de Relaciones Exteriores en asocio con las autoridades, el Ministerio de Educación Nacional, las instituciones de educación superior, los gremios, las asociaciones y sindicatos del Distrito, organizaran y pondrán en funcionamiento un Centro de Estudios Internacionales para el Area del Pacífico, cuya sede principal será el Distrito de Buenaventura

TITULO IX

REGIMEN FISCAL Y TRIBUTARIO

Artículo 40. Disposiciones Generales. El Distrito Especial de Buenaventura deberá ceñirse a lo

consagrado en los artículos 356 y 357 de la Constitución en materia Fiscal.

Artículo 41. Remisión al Estatuto Tributario. Las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito de Buenaventura conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de este.

TITULO X

Artículo 42. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda disposición que le sean contraria.

Heriberto Sanabria Astudillo,
Ponente.

C O N T E N I D O

Gaceta número 895 - Jueves 4 de diciembre de 2008
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Pág.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 074 de 2008 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 5º de la Ley 31 de 1992.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 142 de 2008 Cámara, por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Singan.....	3
Ponencia para primer debate, texto y texto propuesto al Proyecto de ley número 185 de 2008 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 675 de 2001.....	12
ENMIENDAS	
Enmienda al texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley 077 de 2008 Cámara, por medio del cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca	16