



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XVIII - Nº 274

Bogotá, D. C., martes 5 de mayo de 2009

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO 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, Sinigán.*

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2009

Doctor:

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetada doctor:

En la manera más atenta nos permitimos presentar Ponencia para segundo 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.*

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 SEGUNDO 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, Sinigán.

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, Sinigán.*

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, los 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 segundo del citado canon 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 (artículos 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 (artículo 338 inciso 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 recuperación 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 de-

terminar previamente el sistema y el método para definir tales costos y la manera de hacer su reparto (artículo 338 inciso 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: Doctor 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. artículo 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 (C. P. artículo 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. artículos 287 y 338)”¹⁰.

En virtud de dicho principio, el artículo 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 correspondiente. 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 comento 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

El texto del proyecto aprobado en primer debate 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 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.

Parágrafo. En aquellos departamentos en los cuales el censo oficial vigente de predios dedicados a la explotación de bovinos, que el número de estos, no supera la cantidad de dos mil (2.000), las disposiciones de la presente ley se aplicaran de manera gradual, de forma que en el término de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, se encuentren totalmente integrados al Sinigán, sin perjuicio de que las entidades a las que la ley les ha asignado la competencia para la prestación de estos servicios, acojan antes del vencimiento de este término lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 1º propuesto:

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 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.

Parágrafo. En aquellos departamentos en los cuales el censo oficial vigente de predios dedicados a la explotación de bovinos, **indique** que el número de estos, no supera la cantidad de dos mil (2.000), las disposiciones de la presente ley se aplicarán de manera gradual, de forma que en el término de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, se encuentren totalmente integrados al Sinigán, sin perjuicio de que las entidades a las que la ley les ha asignado la competencia para la prestación de estos servicios, acojan antes del vencimiento de este término lo dispuesto en la presente ley.

VI. Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos dar segundo 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 SEGUNDO 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, Sinigán.

El Congreso de la República

DECRETA:

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 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.

Parágrafo. En aquellos departamentos en los cuales el censo oficial vigente de predios dedicados a la explotación de bovinos, indique que el número de estos, no supera la cantidad de dos mil (2.000), las disposiciones de la presente ley se aplicaran de manera gradual, de forma que en el término de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, se encuentren totalmente integrados al Sinigán, sin perjuicio de que las entidades a las que la ley les ha asignado la competencia para la prestación de estos servicios, acojan antes del vencimiento de este término lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 2º. 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 3º. *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 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 imple-

mentada. 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 1º. 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 2º. En todos los casos, el valor correspondiente a la tasa deberá pagarse con anterioridad a la prestación del servicio.

Artículo 4º. *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.

Artículo 5º. *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.