



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1292

Bogotá, D. C., lunes, 24 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 134 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 219, en su inciso 2° de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2022

Doctor:

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 134 de 2022, por medio del cual se modifica el artículo 219, en su inciso 2° de la Constitución Política de Colombia.

Honorable Representante,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento a continuación ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 134 de 2022, *por medio del cual se modifica el artículo 219, en su inciso 2° de la Constitución Política de Colombia.*

Cordialmente,

ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 134 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 219, en su inciso 2° de la Constitución Política de Colombia.

1. Objeto del Acto Legislativo.

Por medio de este acto legislativo, el Honorable Representante a la Cámara por Santander, Juan Manuel Cortés, pretende que el sufragio pueda ser ejercido por los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de Policía, manteniendo la prohibición de intervenir en actos proselitistas, deliberantes, ni de militancia política, tampoco podrán coaccionar a otros ciudadanos por medio de la fuerza militar para apoyar un partido, movimiento o candidato. Así mismo, pretende crear escaños de participación política especial para la representación de las Fuerzas Armadas.

2. Exposición de motivos planteada en la iniciativa.

A continuación se presenta la exposición de motivos que trae la iniciativa de acto legislativo:

En Colombia reza nuestra Constitución Política
Artículo 13:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

En el mismo sentido la misma Corte Constitucional se expresó en Sentencia número 006 de 29 de mayo de 1992, dando el alcance del principio de igualdad así:

“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.

Hay pues que mirar la naturaleza misma de las cosas; ella puede en sí misma hacer imposible la aplicación del principio de la igualdad formal, en virtud de obstáculos del orden natural, biológico, moral o material, según la conciencia social dominante en el pueblo colombiano.

Por ello, para corregir desigualdades de hecho, se encarga al Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. En este sentido se deben adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad manifiesta, como afirma el artículo 13 en sus incisos 2° y 3°.

La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

El operador jurídico, al aplicar la igualdad con un criterio objetivo, debe acudir a la técnica del juicio de razonabilidad que, en palabras del tratadista italiano Mortati, ““consiste en una obra de cotejo entre hipótesis normativas que requieren distintas operaciones lógicas, desde la individualización e interpretación de las hipótesis normativas mismas hasta la comparación entre ellas, desde la interpretación de los contextos normativos que pueden repercutir, de un modo u otro, sobre su alcance real, hasta la búsqueda de las eventuales disposiciones constitucionales que especifiquen el principio de igualdad y su alcance””1.

De modo que el derecho a la igualdad establece el deber de equiparar de manera razonable las condiciones de diversidad fácticas, es decir, *debe buscar corregir desigualdades y así promover circunstancias de igualdad y no discriminación de modo real y efectivo con la creación de un sistema jurídico diferente para quienes por cualquier evento ameriten la estipulación de un sistema diferencial, no excluyente.*

Así pues, los servidores públicos de Colombia definidos por el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, son:

“Artículo 123. *Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

Dichos ciudadanos que componen los poderes del Estado no tienen ningún tipo de restricción para ejercer derechos civiles, antes bien encontramos que la Ley 996 de 2005, “por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad

con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo número 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”, dispone que:

“Artículo 39. *Se permite a los servidores públicos.* Los servidores públicos, en su respectiva jurisdicción, podrán: (...)

2. Inscribirse como miembros de sus partidos”.

En concordia con ello la Corte Constitucional, en Sentencia C-1153 de 2005, expresó:

“En primer lugar, la Corte no encuentra objeción alguna al hecho de que se permita la inscripción como miembro de partido al servidor público que participa en política, pues la inscripción a un partido es una de las formas mínimas o básicas del ejercicio de los derechos políticos de todo ciudadano y no implica, propiamente, una intervención en política de los funcionarios públicos.

Pero también la Corte hizo la siguiente salvedad “no sucede igual con la expresión “o militantes” contenida en el numeral segundo del artículo 39, puesto que la posibilidad de participar activamente en una campaña electoral, implicada en la acción de militar, es demasiado amplia e indeterminada, más aun cuando no se prevé bajo qué circunstancias de modo, tiempo y lugar puede darse tal militancia”.

Entonces claramente se permite que los servidores públicos no solamente que ejerzan su derecho al sufragio, sino que se inscriban en los partidos como manifestación de su expresión de participación democrática, honrando el artículo 40 constitucional que fijó:

“Artículo 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.*

No obstante, hay un tratamiento diferenciado frente a los miembros de la fuerza pública lo cual es constitucionalmente inadmisibles, pues el fin buscado y el medio empleado carecen de actualidad, de especificidad ya no son adecuados, idóneos y en efecto se han prohibido estos rigores en la jurisprudencia; se trata de la prohibición de ejercer el derecho al voto en las mismas condiciones de los demás servidores públicos.

Con respecto a las categorías de empleados públicos y trabajadores oficiales, el artículo 5° del Decreto ley 3135 de 1968 que establece la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, señala:

“Artículo 5°. *Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. (En los estatutos de los establecimientos Públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo).*

Ahora bien, también es importante tener en cuenta que el Decreto 1214 de 1990, por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, es una norma especial que debe aplicarse con primacía a las normas generales antes señaladas; en ese sentido, es pertinente hacer mención al ámbito de aplicación de la misma, que señala:

“Artículo 1°. *Aplicabilidad. El presente Decreto regula la administración del personal civil que presta sus servicios en el Ministerio de Defensa, la Policía*

Nacional y en la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público.

Artículo 2°. Personal civil. Integran el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, las personas naturales que presten sus servicios en el Despacho del ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional.

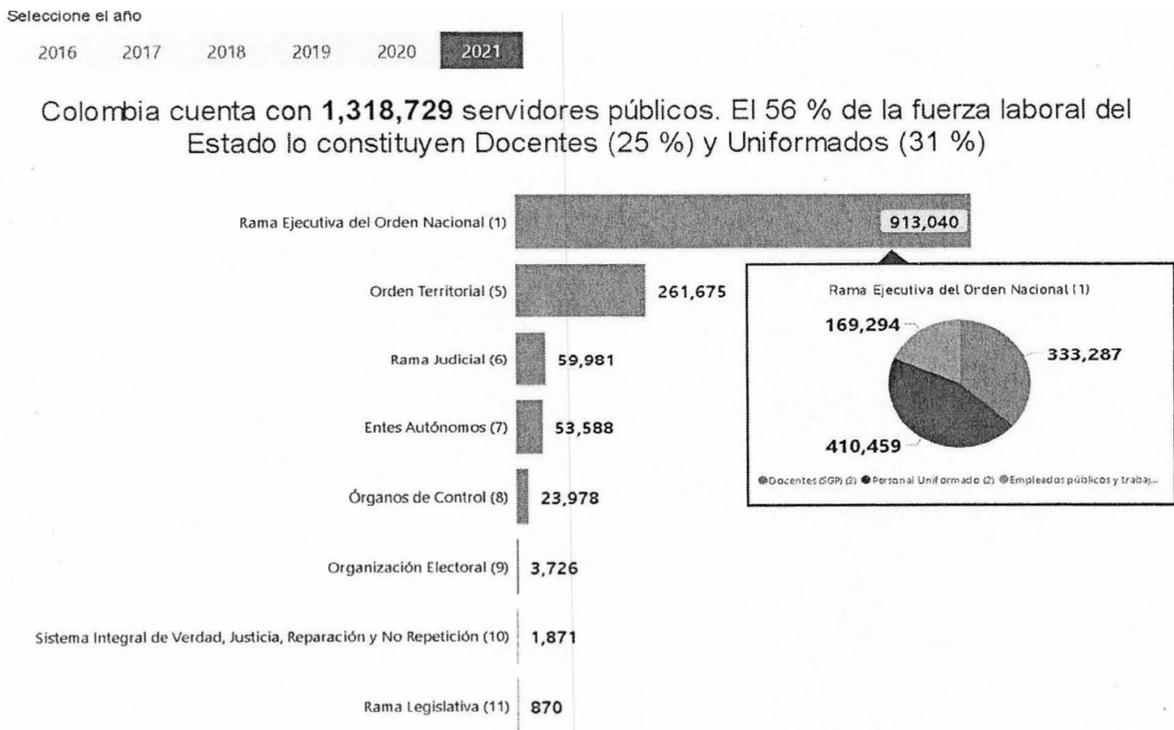
En consecuencia, las personas que presten sus servicios en los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las unidades administrativas especiales, adscritos o vinculadas al Ministerio de Defensa, no tienen la condición de personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional y se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada organismo.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Artículo 4°. Empleado público. Denominase empleado público del Ministerio de Defensa y de la

Policía Nacional, la persona natural a quien legalmente se le nombre para desempeñar un cargo previsto en las respectivas plantas de personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional y tome posesión del mismo, sea cual fuere la remuneración que le corresponda.

Así pues, los miembros del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea quienes la normatividad ha definido que no son personal civil, en razón que son servidores públicos, y por ello les son aplicables los regímenes disciplinarios oficiales, en materia de ocupación, laboral, pensional, de promociones e incentivos son cobijados por las figuras del empleo público, siendo la cuarta parte de los servidores públicos del país, pues según el DANE:

En Colombia actualmente hay aproximadamente en 1,3 millones ciudadanos cumpliendo el rol de servidores públicos, como se ilustra en el siguiente cuadro:



De estos funcionarios son militares y policías para el 2022 la cifra aproximadamente 450.000 efectivos.

Fuerzas militares	
Ejército Nacional 213.150 efectivos	
Armada Nacional 56.400 efectivos	
Fuerza Aérea Colombiana 13.650 efectivos	
Fuerza publica	
Policía Nacional 167.290 efectivos	

En otras palabras, casi medio millón de colombianos no pueden ejercer su derecho al sufragio, mucho menos militar dentro de un partido político por la disposición legal que nació con la Ley 72 de 1930 que reza:

“Artículo 1°. La fuerza armada no es deliberante. En consecuencia, los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente, departamental o municipal, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo”.

“Artículo 2°. Esta ley regirá desde su sanción.”

Observemos que las circunstancias de contexto que rodeaban para entonces el espíritu de la ley, la que no está demás decir fue pedida por la misma fuerza pública, buscaba proteger su carácter de institución nacional, y evitar convertirse en la guardia del político de turno; en pocas palabras, se pretendía que los partidos dejaran de usar en su favor a las fuerzas militares.

Las razones por las cuales el Estado colombiano y en particular el gobierno de Olaya (1930 - 1934) determinaron la restricción del derecho a partir de 1932 era la evidente intervención de la fuerza en la política. Para entonces los gobiernos fieles a cada partido buscaban sesgar la fuerza policial a su partido, a pesar de los intentos de “profesionalizar” a la Policía en el gobierno de Olaya Herrera.

En la práctica esto generó que, en un municipio con autoridades conservadoras, los votantes liberales no se sintieran a salvo con una Policía que, por añadidura, tendería a ser conservadora y viceversa. En la mayoría de los casos, la tensión se zanjaba con la aceptación del bando político, que no estaba en el poder, de enviar al Ejército al municipio, que era visto como un actor más neutral.

En el año 2022, mantener vigente una ley que ha perdido todo objeto es un despropósito. En primer lugar, los sesgos y limitaciones de la época, ya no se vislumbran ahora por la independencia de los criterios de los ciudadanos, la cultura democrática, el acceso a la información mediante las tecnologías y la evolución de los derechos en las relaciones de poder, o de subordinación de las fuerzas militares.

El legislador mantiene al día de hoy la restricción de un derecho universal, del ámbito privado y tan íntimo como la expresión de la ciudadanía. Le ha retirado esta potestad de ser ciudadano a los colombianos que por el hecho de ser militares son practicantes sancionados como lo estipulan los tipos de restricciones cuando se puede la calidad de ciudadano por haber sido hallado responsable penalmente, o suspendido este derecho. Por notoria enajenación mental *verbi gratia*, el artículo 98 de la Carta Magna “La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación”.

Evidentemente se debe hacer un test de proporcionalidad frente a los artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia, para evitar que por temor a un peligro inexistente que en todo caso disminuye la capacidad moral e intelectual de los militares, porque se presume sin saberlo si ejercerán con dignidad, independencia y acierto en la actualidad,

nuestros militares sigan siendo relegados en sus derechos civiles como ciudadanos.

Y es que el derecho de elegir es el atributo origen de la ciudadanía, el que permite la exigibilidad de las obligaciones y compromisos del estado social de derecho en Colombia.

Acaso se cree que, por votar, los militares van a usar la fuerza armada entendida como la reunión de individuos armados para asegurar la tranquilidad exterior e interior del Estado en fines diferentes en los institucionales por los que se han incorporado y comprometido a actuar bajo el imperio de su investidura.

Téngase en cuenta que “Elegir, sufragar, dar voto, no es el acto material de depositar una papeleta en la urna. Acogiendo el concepto del señor Procurador, “elegir, la misma formación filológica lo dice, es comparar entre dos o más cosas o personas y optar por una de ellas; pesar el pro y el contra de un principio, de una idea o de una doctrina que son actos de la inteligencia para determinar a la voluntad a escoger un determinado. Toda elección, así se tome la palabra en el sentido filológico que ella tiene o en el puramente legal, implica necesariamente una deliberación previa, es decir, un raciocinio, que arrastra a la voluntad a obrar en determinado sentido.” Esto es así, porque el sufragio debe ser puro y libre, y no hay pureza y libertad en el voto del sufragante que por disposición constitucional no puede deliberar, En su exposición al Consejo de Delegatarios, recomendaba el presidente Núñez que “en lugar del sufragio vertiginoso y fraudulento, deberá establecerse la elección, reflexiva y auténtica”.

Así las cosas, lo estipulado en la Constitución Política tiene la connotación de evitar que se haga proselitismo, expresión abierta y discutida de las posturas políticas, pero de ninguna manera, la prohibición está encaminada a prohibir el sufragio, es decir que el ciudadano investido de tal dignidad, pueda seleccionar la propuesta política que rija y le dé fundamento a sus creencias ideológicas, así se lee del primer inciso del artículo 219 de la Constitución Política “La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos”.

Es en el inciso segundo el llamado a modificación ya que la función del sufragio en la actualidad no representa peligrosidad, ni mucho menos abandono de las funciones por ello la Corte Constitucional en Sentencia C-872 de 2003, estableció las funciones de los órganos de la Fuerza Pública: “...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” y este es un credo, abnegado de todos los que componen las fuerzas militares de nuestro país.

Recuérdese que la Carta Magna determina artículo 110. Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura artículo 121.

Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, así pues, se debe agravar el sistema de sanciones para que en ningún caso se presente asunto similar siguiendo el juramento que ordena proteger la soberanía, la imparcialidad, la legitimidad y la legalidad.

Con este proyecto de acto legislativo se busca que los miembros de las fuerzas puedan elegir y ser elegidos estando en actividad como sucede en Cuba, Italia, Francia pero para representar únicamente a los miembros de estas corporaciones, con la creación de unas curules especiales, teniendo en cuenta que la comisión de la verdad ha identificado que este grupo también ha sido víctima del conflicto y amerita un trato paritario político con el resto de los grupos afectados, máxime si se trata de un proceso de paz que permita una transición hasta la normalización de la escalada de violencia multidimensional que pasa por el desconocimiento de los derechos de las gentes.

Así pues, se seguiría el esquema de Ecuador, Perú, Argentina, Chile, Brasil, Estados Unidos, donde los militares activos, pueden votar en silencio, sin deliberar ni hacer uso de la fuerza, armas o violencia para constreñir a ningún elector. De este modo, se garantiza que los militares tengan una representación digna que permita la adopción de decisiones democráticas, pero más allá de ello que el ciudadano uniformado, no deje de serlo, por haber decidido tener una investidura militar.

El país ya está preparado para que los militares concurren a las urnas, sobre todo, teniendo en cuenta que el proceso paulatino de aumento en la credibilidad institucional y desmonte del conflicto requiere de acciones afirmativas que den paso al establecimiento de una verdad real, para cumplir con la promesa del Gobierno nacional de “paz total”.

3. Consideraciones Constitucionales y Legales:

De acuerdo con la revisión de la iniciativa, el fundamento constitucional de la misma se encuentra consignado en la Constitución Política, específicamente en los siguientes artículos:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

Artículo 110. Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.

Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución,

la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

A su vez, el respaldo legislativo de esta iniciativa está determinado por las siguientes leyes:

Decreto 3135 de 1968 “Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”.

4. Consideraciones de la Ponente

Las fuerzas armadas son los garantes de la democracia, razón por la cual la iniciativa que se presente cuyo objetivo es que tanto Policías y Militares de Colombia puedan ejercer el derecho al voto mientras permanezcan en servicio activo es un tema que se debe respaldar. El voto es secreto, por lo tanto, no tendrán ninguna contravención para el sufragio.

El derecho a votar y ser parte activa de la democracia del país no les impide a los miembros de la fuerza pública estar al servicio del Estado colombiano ni de la comunidad, tampoco les impide cumplir con las funciones que según Sentencia C-872 de 2003 estableció la Corte Constitucional: “...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Otros ciudadanos pueden ejercer su derecho al voto sin dejar de lado su rol dentro de la sociedad.

Según la Registraduría, cuando un ciudadano ejerce un derecho constitucional del sufragio depositando su voto en una urna, cumple con uno de sus máximos deberes, como es el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Los policías y militares no deben ser excluidos de este derecho.

En los últimos años los países de la región han avanzado en la materia levantando el veto o impedimentos para que miembros de la fuerza militar y pública accedan al sufragio. Hace algunas décadas eran mayoría las naciones que consideraban el impedimento para los militares en sus legislaciones, en la actualidad esta prohibición la mantienen Guatemala, Honduras, Paraguay, Colombia y República Dominicana.

En la región, 11 de 16 países permiten el voto de militares y policías, la mitad de estos prohíbe la afiliación a partidos políticos y la posibilidad de aspirar a cargos electivos.

Países que atravesaron dictaduras militares como Argentina y Chile tienen activo el derecho de los uniformados de acceder al voto, en Ecuador reestableció el derecho para sus uniformados en 2017 y Perú lo hizo en 2006.

La experiencia en Estados Unidos es un ejemplo, en la jornada electoral las urnas son llevadas a las diferentes dependencias para que no se queden sin ejercer su derecho, aunque tienen una restricción, no pueden opinar en política.

La Asociación Colombiana de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares está a favor de que miembros activos de la fuerza pública sean tenidos en cuenta en este derecho fundamental. Han indicado que debe ser estrictamente reglado para que no haya política en los cuarteles.

Carlos Arturo Velásquez, Coronel de la Reserva Activa de Ejército y Asesor en Memoria Histórica Militar para el Sector defensa aseguró que se debe restaurar el derecho de los miembros de la Fuerza Pública a votar, para él, la premisa del presidente Alberto Lleras Camargo de que “los militares a los militares y los políticos a los políticos” ha generado una “castración mental del pensamiento político”. Para el Coronel, el privar a los militares es perjudicial para el ejercicio de su función. (<https://cerosetenta.uniandes.edu.co/y-el-voto-de-los-militares/>).

A pesar de lo anterior, consideramos que existen unos puntos que pueden ser tenidos en cuenta para mejor el proyecto. En ese sentido, es fundamental que quede claro que la posibilidad de ejercer el voto para los miembros de

las Fuerzas Armadas y de Policía estará circunscrita a las elecciones de las Corporaciones Públicas, Presidencia, Vicepresidencia, Gobernaciones y Alcaldías. Así como reiterar la prohibición para militar en partidos y/o movimientos políticos.

Frente a la posibilidad de participación política, consideramos que es un tema que no se desarrolla ampliamente en la exposición de motivos y que puede tener ahínco en su calidad de actores del conflicto armado, pero por motivos de unidad de materia consideramos adecuado eliminarlo.

Finalmente, estimamos inadecuado dejar la reglamentación de esta iniciativa en cabeza del gobierno sino que debe ser una ley de la República el mecanismo para poder realizar dicho propósito.

5. Modificaciones

Articulado Proyecto	Articulado Ponencia
<p>Artículo 1°. El inciso 2° del artículo 219 de la Constitución Política se modifica para establecerse así:</p> <p>Los miembros activos de la Fuerza Pública, entendiéndose Policía, Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Área podrán ejercer el derecho constitucional al sufragio en cualquier circunscripción del país de manera autónoma, con plena independencia asociada a sus decisiones libres, igualitarias, basadas en el principio de dignidad humana, por tal razón se les reconoce el uso y goce pleno de sus derechos civiles como ciudadanos colombianos en armonía con el artículo 40 constitucional.</p> <p>Parágrafo. Les queda prohibida la intervención en acciones proselitistas, <i>deliberantes, de militancia</i>, con el uso de la fuerza militar para coaccionar a otros ciudadanos en beneficio de partido, movimiento o candidato alguno.</p>	<p>Artículo 1°. El inciso 2° del artículo 219 de la Constitución Política se modifica para establecerse así:</p> <p>Los miembros activos de las Fuerzas Pública, entendiéndose <u>Ejército Nacional de Colombia, Armada Nacional de Colombia, la Fuerza Aérea de Colombia y de Policía Nacional de Colombia</u> podrán ejercer el derecho constitucional al sufragio <u>únicamente para las elecciones de corporaciones públicas, Presidencia y Vicepresidencia de la República, Gobernaciones y Alcaldías</u>, en cualquier circunscripción del país de manera autónoma, con plena independencia asociada a sus decisiones libres, igualitarias, basadas en el principio de dignidad humana, por tal razón se les reconoce el uso y goce pleno de sus derechos civiles como ciudadanos colombianos en armonía con el Artículo 40 constitucional:</p> <p>Parágrafo. Les queda prohibida <u>la militancia en partidos o movimientos políticos</u> la intervención en acciones proselitistas <u>y/o deliberantes</u>, <u>ni podrán hacer</u> uso de la fuerza militar para coaccionar a otros ciudadanos en beneficio de partidos, movimientos o candidato alguno.</p>
<p>Artículo 2°. En calidad de actores del conflicto legalmente reconocidos, créase los escaños de participación política especial para la representación de las fuerzas armadas en atención a su naturaleza, servicios específicos que los benefician en materia de salud, educación, vivienda, pensiones y articúlese con las políticas del Gobierno nacional a través de la intervención en ambas cámaras del legislativo.</p>	<p>Artículo 2°. En calidad de actores del conflicto legalmente reconocidos, crease los escaños de participación política especial para la representación de las fuerzas armadas en atención a su naturaleza, servicios específicos que los benefician en materia de salud, educación, vivienda, pensiones y articúlese con las políticas del Gobierno nacional a través de la intervención en ambas cámaras del legislativo.</p>
<p>Artículo 3°. El Gobierno nacional deberá reglamentar con el Ministerio de Defensa las acciones, políticas, y funciones internas, externas, pedagógicas, disciplinarias para establecer las condiciones necesarias a ejercicio libre y pacífico del sufragio de las fuerzas militares.</p>	<p>Artículo 2°. <u>La reglamentación de esta iniciativa deberá realizarse por medio de una ley que establezca acciones, políticas, y funciones internas, externas, pedagógicas y disciplinarias para establecer las condiciones necesarias para garantizar</u> ejercicio libre y pacífico del sufragio de las fuerzas militares.</p>
<p>Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 3°. El presente <u>acto</u> legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

6. CONFLICTO DE INTERÉS.

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en empresas vinculadas a la producción, comercialización, reproducción, exportación, importación, cría, entrenamiento o sacrificio de ganadería destinada a actividades de coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas.

También incurrirán en conflicto de interés quienes pertenezcan a gremios becerradas y tientas y quienes promuevan, desarrollen o financien dichas actividades.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

7. Impacto Fiscal:

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003¹, es preciso indicar que el presente acto legislativo no contiene ninguna mención al impacto fiscal que este podría generar.

Si bien, en un principio, se considera que no se generaría ningún costo adicional que implique una

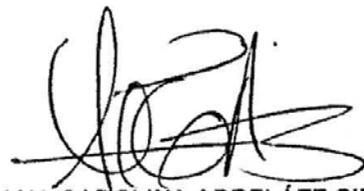
¹ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”

modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasionaría la creación de una nueva fuente de financiación, se espera que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público brinde certeza sobre el mismo.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, me permito rendir ponencia Positiva de primer debate y en consecuencia solicitarle a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el **Proyecto de Acto Legislativo número 134 de 2022 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 219, en su inciso 2 de la Constitución Política de Colombia de conformidad con las modificaciones presentadas

De los Honorables Representantes;



ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

Referencias:

• MELO Molina, Eduardo, Universidad de los Andes – Cero Setenta <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/y-el-voto-de-los-militares/>. 2018

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 134 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 219, en su inciso 2º de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El inciso 2º del artículo 219 de la Constitución Política se modifica para establecerse así:

Los miembros activos de la Fuerza Pública, entiéndase Ejército Nacional de Colombia, Armada Nacional de Colombia, la Fuerza Aérea de Colombia y de Policía Nacional de Colombia podrán ejercer el derecho constitucional al sufragio únicamente para las elecciones de corporaciones públicas, Presidencia y Vicepresidencia de la República, Gobernaciones y Alcaldías, en cualquier circunscripción del país de manera autónoma, con plena independencia asociada a sus decisiones libres, igualitarias, basadas en el principio de dignidad humana.

Parágrafo. Les queda prohibida la militancia en partidos o movimientos políticos la intervención en acciones proselitistas y/o deliberantes, ni podrán hacer uso de la fuerza militar para coaccionar a otros ciudadanos en beneficio de partidos, movimientos o candidato alguno.

Artículo 2º. La reglamentación de esta iniciativa deberá realizarse por medio de una ley que establezca acciones, políticas, y funciones internas, externas, pedagógicas y disciplinarias para establecer las condiciones necesarias para garantizar ejercicio libre y pacífico del sufragio de las fuerzas militares.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Senadores y Representantes;



ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea y se autoriza la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y contenido del proyecto de ley
- III. Consideraciones de los Ponentes
- IV. Conflicto de interés
- V. Pliego de Modificaciones
- VI. Proposición
- VII. Texto Propuesto Primer Debate

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 26 de julio de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa y el Senador Alfredo Rafael Deluque Zuleta, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 935 de 2022.

El 19 de septiembre de 2022 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante correo electrónico designó como coordinador ponente a la Honorable Representante Saray Elena Robayo Bechara y como ponentes a las Honorables Representantes Milene Jarava Díaz y Kelyn Johana González Duarte.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene como objeto la creación de la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, y así mismo facultar a la Asamblea Departamental de La Guajira para que ordene la emisión de la estampilla hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000).

Esta estampilla será en pesos colombianos constantes a la fecha de expedición de la presente ley y se suspenderá el recaudo de la estampilla una vez cumplido el tope establecido por la Asamblea Departamental.

El proyecto de ley está compuesto por ocho (8) artículos incluida su vigencia.

Artículo 1°. *Objeto, monto y tarifa de la emisión.* Créase y autorícese la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.)

La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 2°. *Atribución.* Autoriza a la Asamblea Departamental de La Guajira para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas.

Artículo 3°. *Destinación.* Los valores recaudados por la Estampilla Pro-Hospitales Públicos de La Guajira, se destinarán a los gastos e inversiones de la red de hospitales Públicos del departamento de La Guajira.

Artículo 4°. *Información al Gobierno nacional.* La ordenanza que expida la Asamblea Departamental de La Guajira en desarrollo de la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.

Artículo 5°. *Responsabilidad.* La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley.

Artículo 6°. *Recaudos.* Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda departamental de La Guajira.

Artículo 7°. *Control.* El control y vigilancia fiscal del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de La Guajira.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La Guajira, es uno de los 32 departamentos en que se constituye la división administrativa de Colombia, que a su vez está conformada por un Distrito, Riohacha, que es la capital, 14 municipios, 126 corregimientos, 49 inspecciones de policía, numerosos caseríos y rancherías, que son sitios poblados por indígenas, agrupando todo esto en 3 zonas o regiones, así: Alta, media y baja Guajira.

La Alta Guajira: Es la zona o región, que se encuentra en el extremo de la península, siendo de condiciones plana, con poca vegetación, lo cual es producto de las características del suelo, el cual es semidesértico, propio de los terrenos sometidos a los vientos por su ubicación geográfica, presenta además suelo salinizado, con erosión y largas sequías.

Los recursos mineros como el estaño y el yeso, son la base de su economía, como también encontramos una franja importante en la cría de caprinos y la pesca, esta última en algunas épocas del año.

En esta zona de la Alta Guajira, la etnia Wayuu la encontramos mayormente en el municipio de Uribia, que es el municipio más extenso que compone esta zona de La Guajira, de igual manera existen asentamientos de la misma en el municipio de Maicao, en menor número.

La Media Guajira: Se colige con facilidad que esta zona pertenece al centro del Departamento; es la zona de mayor dinámica comercial, se caracteriza porque en ella se desarrollan ciertas actividades agropecuarias.

La Baja Guajira: Esta región del departamento de La Guajira, también es denominada como el sur, siendo la zona menos poblada y menos extensa, su fauna y flora son apetecidas por la variedad y es en esta zona donde

la actividad económica del departamento recobra toda la importancia, pues acá es donde se concentran las actividades como la explotación del Cerrejón y en gran parte la actividad agropecuaria.

Según la información a 2020 del Censo Nacional de Población y Vivienda² del DANE, se afirma que en el departamento de La Guajira su población es de 1.067.063 habitantes, clasificándolos en un 49% hombres y un 51% mujeres. De ese informe se determina que es más el

número de personas que habitan en la parte rural, pues en un 47.5% se encuentra la población en la parte urbana, mientras que en su parte rural que es donde hace presencia mayormente la población indígena, asciende al 52.5%³.

La particularidad de la manera como se distribuyen los habitantes en el departamento, sumado a la dificultad que presentan sus vías terciarias, aleja la posibilidad de un fácil tránsito y por ende una mayor dificultad a la hora de acceder a los servicios públicos y entre ellos el de la salud.

² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>

³ <https://terridata.dnp.gov.co/>

Red de salud pública en el Departamento de La Guajira

Municipio	Prestador	Sedes
Albania	ESE Hospital San Rafael de Albania Sede Principal	ESE San Rafael de Albania Puesto de Salud de Cuestecitas
		ESE San Rafael de Albania Puesto de Salud de Los Remedios
		ESE San Rafael de Albania Sec. Promoción y Prevención
Maicao	ESE Hospital San José de Maicao	
Manaure	ESE Hospital Armando Pabón López	Centro de Salud Mayapo
		Centro de Salud El Pájaro
		Centro de Salud Aremasahin
Uribia	ESE Hospital Nuestra Señora del Perpetuo Socorro	Centro de Salud Cabo de la Vela
		Puesto de Salud Media Luna
Uribia	ESE Hospital de Nazareth	Puesto de Salud Castilletes
		Centro de Salud Paraíso
		Centro de Salud Siapana
		Centro de Salud Puerto Estrella
		Puesto de salud Villa Fátima
		Puesto de salud Warpana
Dibulla	ESE Hospital Santa Teresa de Jesús de Ávila	Centro de Salud Mingueo
		Centro de Salud La Punta
		Centro de Salud Palomino
		Puesto de Salud Río Ancho
		Puesto de Salud de Las flores
		Centro de Salud San Antonio de La Sierra
		Puesto de Salud de Campana
Riohacha	ESE Hospital Nuestra Señora de los Remedios	Puesto de Salud Tomarrazón
		Puesto de Salud Miguel Meza Pana
		Puesto de Salud Integración Popular (IPC)
		Puesto de Salud Cooperativo
		Puesto de Salud Matitas
		Puesto de Salud Camarones
		Puesto de Salud Monguí
Barrancas	ESE Hospital Nuestra Señora del Pilar	Puesto de Salud Papayal
		Puesto de Salud Carretalito
		Puesto de Salud San Pedro
		Puesto de Salud Guayacanal
		Puesto de Salud Nuevo Oreganal
		Puesto de Salud Pozo Hondo
		Puesto de Salud Patilla
El Molino	ESE Hospital San Lucas	Puesto de Salud Lagunita
		Empresa Social del Estado Hospital San Lucas
Fonseca	ESE Hospital San Agustín de Fonseca	Puesto de Salud Primero de Julio
		Puesto de Salud de Conejo
		Puesto de Salud El Hatico
		Puesto de Salud Mayabangloma
		Puesto de Salud Sitio nuevo

Municipio	Prestador	Sedes
Hatonuevo	ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen	Empresa Social del Estado Nuestra Señora del Carmen
San Juan	ESE Hospital San Rafael Nivel II	Centro de Salud 20 de julio
		Puesto de Salud El Hatico de los Indios
		Centro de Salud El Tablazo
		Centro de Salud Cañaverales
		Centro de Salud Los Pondores
		Centro de Salud Caracolí
		Puesto de Salud La Peña
		Centro de Salud de los Haticos
		Puesto de salud de Lagunita
		Puesto de Salud Los Pozos
		Puesto de Salud Guayacanal
		Puesto de Salud Villa del Río
		Puesto de Salud Los Tunales
		Puesto de Salud Corraleja
		Puesto de Salud Coral de Piedra
		Puesto de Salud El Totumo
		Puesto de Salud Zambrano
Centro de Salud La Junta		
Puesto de Salud Curazao		
Puesto de Salud Veracruz		
Puesto de Salud El Machín		
Puesto de Salud Las Tunas		
Urumita	ESE Hospital Santa Cruz de Urumita	ESE Hospital Santa Cruz de Urumita
Villanueva	ESE Hospital Santo Tomás	ESE Hospital Santo Tomás
La Jagua	ESE Hospital Donaldo Saúl Morón Manjarrez	
Distracción	ESE Hospital Santa Rita de Cassia	

Fuente: Documento de red 2017. Gobernación de La Guajira.

El documento Conpes número 3944 de fecha 4 de agosto de 2018, por medio del cual se establece una “Estrategia para el desarrollo integral del departamento de La Guajira y sus pueblos Indígenas”, en su diagnóstico relacionado con los temas de salud señaló lo siguiente:

“La Guajira tiene una de las tasas de mortalidad infantil más altas del país, con 32,86 muertes en menores de un año por cada mil nacidos vivos en 2015, lo que representa casi el doble de la tasa nacional de 17,10 (DANE, 2015). En la Alta Guajira, donde predomina la población wayuu, la mortalidad infantil alcanza un promedio de 49,20 por cada mil nacidos vivos en 2015. Para la Media Guajira el promedio es de 20,40, mientras que en la Baja Guajira el promedio es de 18,46, cifras igualmente superiores al promedio nacional.

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social (2016), la desnutrición como causa de muerte afecta en mayor medida a los niños entre uno y cuatro años, y a quienes registran enfermedades infecciosas intestinales entre sus causas básicas de muerte. El riesgo de muerte por desnutrición es mayor entre los niños indígenas, aquellos que habitan en zona rural dispersa y quienes no tienen afiliación a seguridad social. La Alta Guajira presenta los datos más elevados a nivel subregional, debido a su mayor proporción de población indígena y a las dificultades de acceso al agua que muestran sus comunidades. De igual manera, la mortalidad materna en La Guajira se encuentra entre las más altas del país (144 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en 2015), casi tres veces el promedio nacional (53,7). El 54% de estas muertes corresponden a mujeres adscritas al régimen subsidiado que no recibieron control prenatal, y la mayoría son mujeres indígenas (Nájera Arregocés & Tuesca Molina, 2015).

Los registros individuales de prestación de servicios (RIPS) muestran que entre 2009 y 2016 se prestaron 1.262.251 atenciones a la población indígena de La Guajira. El 42,6% de ellas se dio por enfermedades no transmisibles, seguida de las condiciones transmisibles y nutricionales (28,3%), los signos y síntomas mal definidos (21,8%) y las condiciones materno-perinatales (3,9%). Por otra parte, la discapacidad en la población indígena se concentra en un 41,9% en los ojos, seguida de un 36,2% en alteraciones del movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas, y un 27,5% en el sistema nervioso. Finalmente, los eventos de notificación obligatoria en salud pública con mayor cantidad de casos presentados en 2016 para la población indígena fueron morbilidad materna extrema (212), bajo peso al nacer (204), varicela (193) y tuberculosis pulmonar (107); este último llama la atención, debido a que es una enfermedad transmisible cuyo riesgo de infección aumenta cuando la población está malnutrida.

Estos resultados son consecuencia de una débil gestión del sector salud a nivel local. Por un lado, la cobertura del aseguramiento, que depende en un 82% del régimen subsidiado, llegó apenas al 84,3% en diciembre de 2017, muy por debajo del promedio nacional (94,4%). Esto implica que cerca de 160 mil personas, es decir, el 16% de la población, no tiene acceso a la seguridad social en salud en el departamento. Además, el aseguramiento se distribuye entre doce empresas promotoras de salud (EPS) (seis del régimen contributivo y seis del régimen subsidiado), lo cual dificulta la coordinación entre los actores del sistema, tanto para la prestación de servicios en los centros urbanos, como para la realización de acciones de promoción y prevención en las comunidades rurales.

Además del aseguramiento, la debilidad del sector salud a nivel local se evidencia en las deficiencias de la red pública de prestación de servicios. En primer lugar, el departamento no cuenta con atención de tercer y cuarto nivel (que es el de más alta complejidad), por lo que las personas deben dirigirse a otros departamentos para recibir esta atención, a pesar de las dificultades de transporte que presenta el territorio. En este punto, cabe anotar que desde hace más de diez años no se realizan inversiones para mejorar la red del departamento, debido a que apenas en abril de 2017 el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la administración temporal de los recursos del SGP en salud asumida en aplicación del Decreto 028 de 2008, logró la aprobación del programa de rediseño, reorganización y modernización de la red pública hospitalaria del departamento, en el marco de la administración temporal de los recursos del SGP.

En segundo lugar, de acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, el departamento cuenta con 28 Instituciones Prestadoras del Servicio (IPS) indígenas que no generan mayor impacto en la atención de esta población, debido a que se localizan en los centros urbanos y presentan las mismas restricciones de acceso que el resto de la red de prestación de servicios. En tercer lugar, la población rural de la Alta y Media Guajira se encuentra desprovista de la atención en salud, debido a que cuenta con apenas 28 centros y puestos de salud rurales para atender a toda la población, a pesar de que se trata de una zona predominantemente rural (Gobernación de La Guajira, 2017, pág. 92). Por último, también hay debilidades en la administración de las Empresas Sociales del Estado (ESE), ya que, de las trece existentes, seis que son de primer nivel registraron riesgo alto o medio en la clasificación de riesgo financiero del Ministerio de Salud y Protección Social realizada en 2016³⁶. Así mismo, dos de las tres ESE de segundo nivel han sido intervenidas en los últimos años, debido a la identificación de riesgos en la administración de sus recursos”⁴ (Negritas fuera de texto).

Fundamentos Constitucionales.

El artículo 150, numeral 12, de la Constitución Nacional señala que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes, especialmente “Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Dentro del texto de la Constitución Política de Colombia, encontramos de manera clara que la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son considerados servicios públicos y que estos están a cargo del Estado, acorde a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, así lo consagra el artículo 49, donde además de manera imperativa se ordena que se debe garantizar a todas las personas que puedan acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

En concordancia con lo anterior, el artículo 366 de la Constitución Política establece que, es finalidad del Estado velar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, por lo que dentro de los objetivos fundamentales de la actividad del Estado está el de dar solución a las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

No obstante, para cumplir con estos mandatos constitucionales, a las entidades territoriales, les corresponde propiciar herramientas que la misma Constitución les establece, dada la poca participación de los recursos del presupuesto nacional y, en ese orden, encontramos cómo en el artículo 338 del ordenamiento superior, se 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.”

En consecuencia, 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, 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.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Con respecto a la naturaleza de las estampillas, la Corte Constitucional en Sentencia C-768 de 2010⁵ estableció que:

“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado”.

Igualmente la Corte Constitucional mediante Sentencia C-891/12 en relación con el principio de legalidad en materia tributaria debe tener las siguientes características:

(i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”. (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, esta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas

⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3944, 4 de agosto de 2018, Bogotá.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-768/10, Magistrado Ponente, doctor Juan Carlos Henao Pérez, 23 de septiembre de 2010, Bogotá.

departamentales o de los concejos municipales según el caso. (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no solo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución.⁶

IV. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de acto legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de cannabis y sus derivados para el uso medicinal o científico, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será

aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-891/12, Magistrado Ponente, doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 31 de octubre de 2012, Bogotá.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>“Por medio de la cual se crea y se autoriza la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	<p>Por medio de la cual se crea y se autoriza <u>a la Asamblea del Departamento de La Guajira</u> la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	<p>Se modifica el título del proyecto para armonizarlo con el objeto del mismo.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto, monto y tarifa de la emisión. Créase y autorícese la emisión de la Estampilla Pro Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.)</p> <p>El valor de la emisión que se autoriza, será el correspondiente a pesos colombianos a la fecha que entre en vigencia la presente ley y se suspenderá una vez se alcance el tope autorizado.</p> <p>La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto, monto y tarifa de la emisión. <u>Facúltese a la Asamblea Departamental para que ordenen la emisión</u> Créase y autorícese la emisión de la Estampilla Pro Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.)</p> <p>El valor de la emisión que se autoriza, será el correspondiente a pesos colombianos a la fecha que entre en vigencia la presente ley y se suspenderá una vez se alcance el tope autorizado.</p> <p>La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.</p>	<p>Se modifica el objeto con el fin que guarde relación con el título del proyecto, pues en razón del estudio se evidenció que el objeto es crear la estampilla pro-hospitales.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 2°. Atribución. Autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que, a la luz de sus atribuciones constitucionales, legales y su reglamento interno, determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de La Guajira.</p> <p>La Asamblea Departamental de La Guajira facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1°.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso estarán obligados al pago de esta estampilla, los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor sea igual o inferior a las 145 Unidades de Valor Tributario – UVT por concepto de honorarios mensuales.</p>	<p>Artículo 2°. Atribución. Autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que, a la luz de sus atribuciones constitucionales, legales y su reglamento interno, determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de La Guajira.</p> <p>La Asamblea Departamental de La Guajira facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1°:</p> <p>Parágrafo. En ningún caso estarán obligados al pago de esta estampilla, los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor sea igual o inferior a las 145 Unidades de Valor Tributario – UVT por concepto de honorarios mensuales.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>
<p>Artículo 3°. Destinación. Los valores recaudados por la estampilla pro hospitales públicos de La Guajira, se destinarán a los gastos e inversiones de la red de hospitales Públicos del departamento de La Guajira, principalmente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición, mantenimiento y/o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias públicas del departamento, para garantizar la atención en salud, con el fin de desarrollar y cumplir adecuadamente con sus funciones. 2. Compra y dotación de instrumentos e insumos para la prestación de los diferentes servicios que procuran las instituciones de la red hospitalaria pública del departamento. 3. Adquisición y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red hospitalaria pública del departamento, en lo que atañe a laboratorios, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, unidad de cuidado intermedio, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática, comunicaciones y demás que se requieran para su cabal funcionamiento de conformidad con la demanda de servicios y necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud. 	<p>Artículo 3°. Destinación. Los valores recaudados por la estampilla pro hospitales públicos de La Guajira, se destinarán a los gastos e inversiones de la red de hospitales Públicos del departamento de La Guajira, principalmente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adquisición, mantenimiento y/o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias públicas del departamento, para garantizar la atención en salud, con el fin de desarrollar y cumplir adecuadamente con sus funciones. 2. Compra y dotación de instrumentos e insumos para la prestación de los diferentes servicios que procuran las instituciones de la red hospitalaria pública del departamento. 3. Adquisición y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red hospitalaria pública del departamento, en lo que atañe a laboratorios, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, unidad de cuidado intermedio, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática, comunicaciones y demás que se requieran para su cabal funcionamiento de conformidad con la demanda de servicios y necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud. 	<p>Se modifica el artículo, adicionando el parágrafo primero.</p>

TEXTOS ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTOS PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>4. Pago de salarios, honorarios u obligaciones laborales y contractuales con los trabajadores y profesionales del sector salud que laboran o laboraron en la red hospitalaria pública del departamento.</p> <p>5. Mantenimiento, ampliación, remodelación y adecuación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°.</p> <p>Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo departamento.</p>	<p>4. Pago de salarios, honorarios u obligaciones laborales y contractuales con los trabajadores y profesionales del sector salud que laboran o laboraron en la red hospitalaria pública del departamento.</p> <p>5. Mantenimiento, ampliación, remodelación y adecuación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°.</p> <p><u>Parágrafo 1°. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presentan los hospitales públicos del departamento.</u></p> <p>Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo departamento.</p>	
<p>Artículo 4°. Información al Gobierno nacional. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental de La Guajira en desarrollo de la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.</p>	<p>Artículo 4°. Información al Gobierno nacional. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental de La Guajira en desarrollo de la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>Artículo 5°. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.</p> <p>Parágrafo. La emisión, pago, adhesión o anulación de esta estampilla se hará a través de medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 2052 de 2020 y 2155 del 2021 en lo pertinente.</p>	<p>Artículo 5°. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.</p> <p>Parágrafo. La emisión, pago, adhesión o anulación de esta estampilla se hará a través de medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 2052 de 2020 y 2155 del 2021 en lo pertinente.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>Artículo 6°. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda departamental de La Guajira.</p>	<p>Artículo 6°. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda departamental de La Guajira.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Las tesorerías encargadas del recaudo, tendrán la obligación so pena de incurrir en faltas disciplinarias, de trasladar mensualmente los recursos de la estampilla a la Secretaría de Hacienda Departamental, respetando lo ordenado en el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley 2052 del 2020, para que sean distribuidos de conformidad con las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y lo que se establezca al respecto en la ordenanza que se apruebe por la Asamblea del Departamento en virtud de la presente ley.	Las tesorerías encargadas del recaudo, tendrán la obligación so pena de incurrir en faltas disciplinarias, de trasladar mensualmente los recursos de la estampilla a la Secretaría de Hacienda Departamental, respetando lo ordenado en el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley 2052 del 2020, para que sean distribuidos de conformidad con las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y lo que se establezca al respecto en la ordenanza que se apruebe por la Asamblea del Departamento en virtud de la presente ley.	
Artículo 7°. Control. El control y vigilancia fiscal del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de La Guajira.	Artículo 7°. Control. El control y vigilancia fiscal del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de La Guajira.	Se mantiene igual.
	Artículo nuevo. Rendición de informe. Los directores de los Hospitales Públicos, del departamento de La Guajira anualmente deberán rendir un informe a la Asamblea departamental o al Concejo municipal, según sea el caso, donde se detalle la ejecución del recurso recibido por concepto de la estampilla aquí autorizada.	Se incluye un artículo nuevo para que los directores de los hospitales presenten un informe sobre la ejecución de los recursos.
Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.	Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.	Se mantiene igual, únicamente se renumera el artículo

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de ley número 058 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea y se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación:

De los honorables Representantes,

Milene Jarava Díaz
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

Kelyn Johana González Duarte
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

Saray Elena Robayo Bechara
Coordinadora Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de La Guajira la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos

del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto, monto y tarifa de la emisión. Facúltese a la Asamblea Departamental para que ordenen la emisión Créase y autorícese la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.)

El valor de la emisión que se autoriza, será el correspondiente a pesos colombianos a la fecha que entre en vigencia la presente ley y se suspenderá una vez se alcance el tope autorizado.

La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 2°. Atribución. Autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que, a la luz de sus atribuciones constitucionales, legales y su reglamento interno, determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de La Guajira.

La Asamblea Departamental de La Guajira facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1°:

Parágrafo. En ningún caso estarán obligados al pago de esta estampilla, los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor sea igual o inferior a las 145 Unidades de Valor Tributario (UVT) por concepto de honorarios mensuales.

Artículo 3°. Destinación. Los valores recaudados por la estampilla pro hospitales públicos de La Guajira, se destinarán a los gastos e inversiones de la red de hospitales Públicos del departamento de La Guajira, principalmente para:

1. Adquisición, mantenimiento y/o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias públicas del departamento, para garantizar la atención en salud, con el fin de desarrollar y cumplir adecuadamente con sus funciones.

2. Compra y dotación de instrumentos e insumos para la prestación de los diferentes servicios que procuran las instituciones de la red hospitalaria pública del departamento.

3. Adquisición y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red hospitalaria pública del departamento, en lo que atañe a laboratorios, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, unidad de cuidado intermedio, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática, comunicaciones y demás que se requieran para su cabal funcionamiento de conformidad con la demanda de servicios y necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud.

4. Pago de salarios, honorarios u obligaciones laborales y contractuales con los trabajadores y profesionales del sector salud que laboran o laboraron en la red hospitalaria pública del departamento.

5. Mantenimiento, ampliación, remodelación y adecuación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°.

Parágrafo 1°. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presenten los hospitales públicos del departamento.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo departamento.

Artículo 4°. Información al Gobierno nacional. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental de La Guajira en desarrollo de la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.

Artículo 5°. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Parágrafo. La emisión, pago, adhesión o anulación de esta estampilla se hará a través de medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 2052 de 2020 y 2155 del 2021 en lo pertinente.

Artículo 6°. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental de La Guajira.

Las tesorerías encargadas del recaudo, tendrán la obligación so pena de incurrir en faltas disciplinarias, de trasladar mensualmente los recursos de la estampilla a la Secretaría de Hacienda Departamental, respetando lo ordenado en el parágrafo segundo del artículo 13 de la Ley 2052 del 2020, para que sean distribuidos de conformidad con las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y lo que se establezca al respecto en la ordenanza que se apruebe por la Asamblea del Departamento en virtud de la presente ley.

Artículo 7°. Control. El control y vigilancia fiscal del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de La Guajira.

Artículo 8°. Rendición de informe. Los directores de los Hospitales Públicos, del departamento de La Guajira anualmente deberán rendir un informe a la Asamblea departamental o al Concejo municipal, según sea el caso, donde se detalle la ejecución del recurso recibido por concepto de la estampilla aquí autorizada.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,


MILENE JARAVA DIAZ
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre


KELYA JOHANA GONZALEZ DUARTE
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena


SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
Coordinadora Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2022 (CÁMARA)

por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores.

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, me permito rendir Informe de Ponencia Negativa para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

El Proyecto de ley número 102 de 2022 (Cámara), por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores fue radicado el 3 de agosto de 2022 en Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 961 de 2022.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 6 de septiembre de 2022 como ponentes a los Honorables Representantes Elkin Rodolfo Ospina Ospina, José Alberto Tejada Echeverri, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, en la misma fecha se nombró como ponente coordinador al honorable Representante *Christian Munir Garcés Aljure*. Abordado el mismo, se solicitó prórroga sobre el término

inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, la cual fuera otorgada.

2. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”*

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 102 de 2022 (Cámara), por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores contempla la modificación de los artículos 140 (hecho generador del impuesto) y 144 (causación) de la Ley 488 de 1998 *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”* proponiendo, principalmente, que en aquellos departamentos, municipios o distritos en los que existan normas que restrinjan el tránsito o circulación de vehículos en la totalidad o parte de su territorio, así como en las áreas o regiones metropolitanas, se disminuirá el valor del impuesto sobre vehículos automotores causado, valor que se descontará según los días de restricción vehicular que apliquen para el vehículo de que se trate en el período gravable respectivo y podrá ser reliquidado si no se ha efectuado el pago, o bien, podrá ser objeto de devolución o tomarse como saldo a favor para el caso en que ya se hubiere declarado y pagado.

3.1 OBJETO DEL PROYECTO.

Modificar la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto sobre Vehículos Automotores.

4. EXPOSICIÓN SOBRE LA INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA.

En este apartado se indicarán los argumentos que llevaron al ponente a la presentación de una ponencia negativa sobre el proyecto de ley de la referencia, a saber:

4.1 Hecho generador del impuesto.

Sobre el particular, sea lo primero manifestar que, tal como lo indica la Corte Constitucional en Sentencia C-720 de 1999, la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituye a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos de Bogotá. El artículo 139 de la mencionada ley, señala como beneficiarios de las rentas del impuesto a *“los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley”*. Los siguientes artículos de la ley 488 regulan en su integridad el régimen del tributo: el hecho generador del impuesto (artículo 140) vehículos gravados (artículo 141), sujeto pasivo (artículo 142), base gravable (artículo 143), causación (artículo 144), tarifas (artículo 145), declaración y pago del impuesto (artículo 146), administración y control (artículo 147), traspaso de propiedad y traslado del registro (artículo 148), obligación de portar calcomanía (artículo 149) y, finalmente, distribución del recaudo (artículo 150).

Se trata, en suma, de un nuevo impuesto cuyo régimen es definido integralmente por los artículos citados de la Ley 488 de 1998.

Descendiendo al caso particular de las modificaciones que se pretenden realizar mediante el proyecto de ley,

se advierte que el hecho generador⁷ del impuesto sobre vehículos automotores es la propiedad o posesión de los vehículos gravados y se causa el 1° de enero de cada año para los vehículos en circulación y en el caso de los vehículos automotores nuevos, el impuesto se causa en la fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor, que deberá corresponder con la fecha de la factura de venta o en la fecha de solicitud de internación.

Por lo tanto, contrario a lo advertido por la modificación propuesta en el proyecto de ley, y conforme al concepto técnico jurídico en relación con el Proyecto de ley número 102 de 2022, por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en cuanto al impuesto sobre vehículos automotores emitido por la Federación Nacional de Departamentos, *“la causación de tributo no se puede atar a un hecho externo, que según este parágrafo es la circulación de los vehículos, sin que de alguna manera entre a afectar el monto el nivel de circulación que tenga cada vehículo, por lo que no se puede equiparar la movilización, circulación o restricción al hecho generador, toda vez que esto es contrario a uno de los elementos del tributo (i.e. Hecho Generador).”*

Nótese como hay una desconexión entre el Hecho Generador y la Causación. El Hecho Generador es la propiedad, y no se puede atar la causación a un hecho exterior (acá es la circulación), este puede ser inconstitucional porque la causación estaría en contra del hecho generador, y no seguiría los elementos del tributo, y esto puede ser considerado inconstitucional al no ser acorde al artículo 338 de la Constitución Política, pues es contrario a dicho mandato el determinar un hecho generador adicional al ya establecido, o concluir que no es claro uno los elementos del tributo como lo es el “hecho generador”.

Esta consideración es de especial relevancia para el caso concreto, pues al constituir la propiedad o posesión del vehículo el supuesto de hecho que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria, las restricciones a la circulación o incluso la inmovilización del vehículo no inciden en su causación. En otras palabras, el hecho generador del impuesto sobre vehículos no está vinculado a la circulación de este ni a su utilización, sino a la relación de propiedad o posesión del automotor.

En orden con lo expuesto en los antecedentes normativos del impuesto sobre vehículos automotores creado por la Ley 488 de 1998, es claro entonces que al tratarse de un impuesto que grava la propiedad o posesión de un vehículo automotor matriculado en la jurisdicción de un departamento o del Distrito Capital, las restricciones a la circulación del vehículo que pueden ordenar los alcaldes o gobernadores, no inciden de forma alguna en la causación del tributo y la exigibilidad de la obligación tributaria respecto del período gravable correspondiente, pues la obligación tributaria nace a la vida jurídica el 1° de enero a cargo de quien ostente la propiedad o posesión del vehículo.

Ahora bien, en cuanto al aspecto espacial del hecho generador del tributo debe tenerse en cuenta que, en consideración a la movilidad propia de los vehículos gravados, el legislador ordenó que el lugar en que se entiende que se realiza el hecho generador será el departamento o el distrito capital en el cual se encuentre matriculado el vehículo.

⁷ HECHO GENERADOR definido por el Modelo de Código tributario para América Latina (artículo 37) en la siguiente forma: *“El hecho generador es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria”*.

Así, un departamento, municipio o distrito puede optar por expedir normas que limiten el tránsito o circulación de vehículos en la totalidad del territorio de su jurisdicción o en parte de ella, las cuales aplicarán sobre los vehículos que indiquen que circulen en su jurisdicción. Sin embargo, dichos vehículos no necesariamente tributan y pagan el impuesto ante el departamento en el que se opta por las medidas restrictivas, ya que el impuesto deberá pagarse ante la entidad territorial (Departamento o D. C.) con jurisdicción en el lugar donde se encuentre matriculado el vehículo.

Es por ello por lo que, un vehículo puede circular en cualquier departamento del país, pero el impuesto deberá pagarlo ante la entidad territorial con jurisdicción en el lugar donde se encuentre matriculado.

Por lo tanto, contrario a lo propuesto en la motivación del proyecto de ley donde se afirma que *“se incentiva que los vehículos sean matriculados efectivamente en la entidad territorial en donde normalmente circulan”*, lo cierto es que mediante las disposiciones propuestas se crearía el incentivo perverso que el contribuyente busque matricular su vehículo en el lugar donde la restricción vehicular sea mayor, pues ello le beneficiaría de una mayor manera en la liquidación del impuesto.

Así las cosas, nos enfrentamos a un panorama en el que quizás todos los municipios opten por implementar dichas medidas de restricción con el fin de atraer contribuyentes y así, anular la medida propuesta; o quizás, tal como lo establece Asocapitales en su concepto, se genere un desincentivo de generar medidas administrativas de restricción vehicular, repercutiendo en mayor contaminación y congestión vehicular.

Finalmente, en la exposición de motivos se indicó que *“La modificación introducida regirá únicamente para los vehículos matriculados en el municipio o distrito en donde aplica la medida de restricción vehicular que demuestren circulación permanente, lo cual se acreditará mediante la dirección informada en la declaración del impuesto, la cual deberá corresponder a la entidad territorial sujeto activo de la obligación tributaria, como una medida para prevenir la evasión.”*, lo cual no se ve reflejado en el cuerpo de las modificaciones introducidas a la Ley 488 de 1998.

4.2 Ingresos tributarios territoriales

Al respecto, resulta necesario indicar que si bien no se discute que la potestad del Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones, lo cierto es que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, como el presente proyecto de ley, debe ir acompañado del respectivo estudio sobre este, en los términos establecidos por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el

Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Y es que, el proyecto de ley analizado carece del análisis financiero del costo fiscal de la medida indicando en la exposición de motivos que *“no genera un impacto fiscal (...) Si bien el beneficio tributario genera un impacto para las ciudades que actualmente cuentan con la medida del pico y placa de más de 10 horas al día, estos menores recursos obtenidos serán compensados con el mayor número de vehículos que se matricularán en cada una de las ciudades que tengan en la actualidad la medida como se explicó en la exposición de motivos.”*

Al respecto, contrario a la técnica legislativa, se limita a realizar afirmaciones sin estudio profundo de la medida, dejando de contemplar la correspondiente fuente sustitutiva de ingresos que reemplazaría el valor que dejarían de recaudar los departamentos, distritos y municipios por la disminución de ingresos que conlleva la norma propuesta.

Profundizando sobre este aspecto, no se pueden dejar de lado las preocupaciones que presenta la Federación Nacional de Departamentos, mediante las cuales manifiesta que, la presente iniciativa puede generar una consecuencia negativa para los presupuestos de los Departamentos, pues, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley 617 de 2000, los Departamentos deben financiar sus gastos de funcionamiento con sus ingresos corrientes de libre destinación, entendiéndose por estos, aquellos ingresos frente a los cuales la ley o el acto administrativo que los regula no establece una destinación específica para los mismos, tal y como sucede con el ingreso recibido por el impuesto a los vehículos automotores, mismo que no tiene previsto una destinación específica de acuerdo con la Ley 488 de 1998.

Así, dado que el impuesto de vehículos automotores es una de las principales fuentes de ingresos corrientes de libre destinación de los Departamentos, de acuerdo con los certificados de ingresos corrientes de libre destinación expedidos por el Contralor General de la República en cumplimiento del párrafo cuarto del artículo primero y del párrafo quinto del artículo segundo de la Ley 617 de 2000, es claro que, son estos recursos los que permiten financiar los gastos de funcionamiento de dichos entes territoriales, así como implementar los programas y proyectos de inversión y pagar la deuda pública.

Por lo tanto, también resulta relevante advertir que la incidencia en la causación y recaudo del impuesto sobre vehículos genera directamente un impacto fiscal no sólo para los departamentos, sino para los municipios por cuanto estas entidades son beneficiarias del 20% de la distribución del recaudo conforme lo prescribe el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, que expresa:

“Artículo 150. Distribución del recaudo. <Artículo modificado por el artículo 107 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Del total recaudado

por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración.”

Al respecto, conforme al concepto plurimencionado en líneas anteriores “la información reportada en el Formulario Único Territorial (FUT), en la vigencia 2021 indica que el impuesto sobre vehículos automotores representó un recaudo para los departamentos de cerca de 1.3 billones de pesos, que corresponde al 10.23% de los ingresos corrientes de dichas entidades territoriales del mismo periodo. Es un impuesto que ha venido en crecimiento, registrando cifras positivas incluso durante el año de pandemia. Es así como, en un análisis consolidado de los ingresos constituyó el tercer ingreso tributario más importante en 2021, después del impuesto al consumo de cervezas y el impuesto de registro, los cuales representan el 16,04% y 12,19% de los ingresos corrientes, respectivamente.

(...)

En el caso concreto, es palmario que el proyecto de ley conllevaría a una reducción de ingresos por concepto del Impuesto sobre vehículos automotores y en consecuencia, tendría un impacto fiscal para los departamentos e igualmente para los municipios y distritos, quienes participan del 20% del recaudo del impuesto, ya que establece que estos deberán descontar del periodo de causación, el impuesto correspondiente a los días de restricción vehicular que apliquen para el vehículo de que se trate. En otras palabras, si bien se causa la obligación tributaria, en aquellos casos en que aún no se ha pagado el tributo, el departamento deberá efectuar una detracción del impuesto a cargo por el valor equivalente a los días que no circule el vehículo en el respectivo periodo gravable y proceder a determinarlo restando dicho valor, previa solicitud del contribuyente.

Por su parte, en el caso en que ya el impuesto se declaró y pagó, el departamento deberá reconocer la existencia de un pago en exceso o de lo no debido y efectuar una devolución del valor correspondiente al impuesto por los días no circulados, con cargo a su presupuesto.”

4.3 Revisión artículos específicos del proyecto de ley

En este sentido, resulta oportuno reiterar que, el artículo 2° que pretende adicionar un párrafo al artículo 140 de la Ley 488 de 1998 y el artículo 3° que busca adicionar 3 párrafos al artículo 144 de la Ley 488 de 1998, plantean una evidente contradicción con la estructura del hecho generador del tributo regulada en la Ley 488 de 1998, teniendo en cuenta que el hecho generador del impuesto no está vinculado a la circulación del vehículo ni a su utilización, sino a la relación de propiedad o posesión del automotor.

Por lo tanto, cualquier planteamiento que pretenda plantear un descuento del impuesto según los días de restricción del tránsito o circulación del vehículo gravado en el periodo de causación (período gravable) genera una clara contradicción con la regulación integral del tributo y su hecho generador.

5. CONCLUSIONES

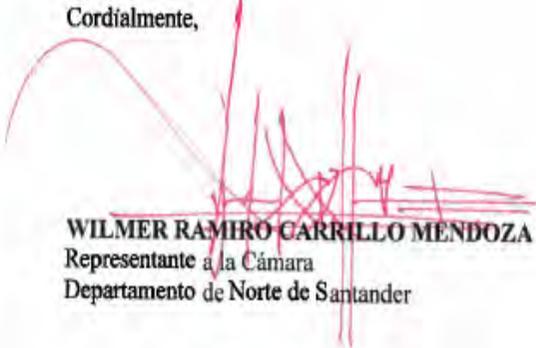
Se considera que el proyecto de ley puesto en consideración riñe claramente con la estructura del hecho generador del impuesto sobre vehículos y sus distintos elementos establecidos en la Ley 488 de 1998. Aunado a ello, se advierte respetuosamente que el proyecto

tendría un inminente impacto fiscal en la tercera renta más importante de los departamentos y a su vez, en los municipios y distritos (estos dos últimos como beneficiarios del 20% de la renta). A pesar de ello, el proyecto no se acompaña del estudio del impacto y no contempla fuentes sustitutivas para la financiación de los gastos que actualmente se respaldan con los recursos del impuesto sobre vehículos.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir ponencia **negativa** para el primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 102 de 2022 (Cámara), por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores, por lo cual se solicita su archivo.

Cordialmente,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, es competente para conocer y dar trámite al presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, toda vez que su contenido está relacionado con : “*hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro*”.

II. EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de ley
Consecutivo	Número 061 de 2022 Cámara
Título	“Por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior”.
Materia	Impuestos y contribuciones
Autor	Andrés Calle Aguas, Juan Gómez Soto, Jezmi Barraza Arraut, Dolcey Torres Romero, Luis Ochoa Tobón, Hugo Archila Suárez.

Ponentes	Coordinadora ponente <i>Milene Jarava Díaz</i> Ponentes <i>Karen Astrith Manrique Olarte</i> <i>Bayardo Gilberto Betancourt Pérez</i> <i>Wadith Alberto Manzur Imbett</i> <i>Sandra Viviana Aristizábal Saleg</i>
Origen	Cámara de Representantes
Radicación primera ponencia	27 de julio de 2022
Tipo	Ordinaria

III. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 061 de 2022 Cámara, “*por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior*” fue radicado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el pasado 27 de julio de 2022, suscribiendo como autor el honorable Senador Edwing Fabián Díaz Plata. Siguiendo con su trámite fue publicado en *Gaceta del Congreso* número 935 de 2022.

Posteriormente la iniciativa fue remitida por su materia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la cual en cumplimiento de sus competencias designó como ponentes para primer debate a través de Oficio *C.T.C.P.3.3.123-C-22* del 7 de septiembre de 2022, a los honorables Representantes Etna Támara Argote, Néstor Leonardo Rico, Wadith Alberto Manzur Imbett y Milene Jarava Díaz; estableciendo como ponente coordinadora a la Honorable representante Etna Támara Argote.

Posteriormente y bajo solicitud de los ponentes, el 26 de septiembre mediante Oficio C.T.P. 3.3. 202-C-22 se otorgó por parte de la mesa directiva de la Comisión Tercera, prórroga para la presentación del informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley en mención.

IV. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinados a programas de ciencia, tecnología e innovación.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley contempla 5 artículos incluida la vigencia:

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinados a programas de ciencia, tecnología e innovación.

Artículo 2º. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por ingreso o egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.

Parágrafo. Para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades en el caso de sucursales de compañías extranjeras cuando no se demuestre la reinversión de

las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertidas.

Artículo 3º. Causación. Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.

Parágrafo. Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el Derecho Interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia.

Artículo 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

Parágrafo. Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

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

VI. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 061 de 2022 Cámara, “*por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior*”, tiene como principal objetivo crear un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, sin tener en cuenta lo consagrado en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150: las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

Este artículo, contempla como iniciativas propias y únicas del Gobierno nacional, las referentes a los temas que consagra el literal B del numeral 19 del artículo 150, y si nos remitimos específicamente a este literal, podemos observar que se hace referencia al régimen de cambio internacional, por lo que se puede deducir que lo referente a cambios y regulación en esta materia debe ser abordado por un proyecto de ley que sea de iniciativa del Gobierno nacional y no de iniciativa parlamentaria como es el caso del Proyecto de ley número 061 de 2022.

Asimismo, para nuestra consideración el querer imponerle un impuesto a la operación de cambio de divisas generadas en el sector hidrocarburo se puede interpretar como una modificación de las condiciones

bajo la cual se lleva a cabo la operación de cambio en Colombia, modificación que debe ir en concordancia con las funciones que la constitución política le estipula a la Junta Directiva del Banco de la República.

Por todo lo anterior, podemos concluir que el proyecto de ley 061, si bien tiene una loable intención en materia de fortalecimiento de la educación superior, a través de mayores recursos para los programas de ciencia, tecnología e innovación de estas, no cumple con todos los parámetros constitucionales que se requieren para regular o cambiar las condiciones de las operaciones cambiarias.

VII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES DE INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Actualmente cursa en el Congreso de la República con mensaje de urgencia el Proyecto de ley número 118 de 2022 Cámara, 131 de 2022 Senado, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, con el cual se pretende por parte del Gobierno nacional un recaudo de \$22 billones de pesos para el próximo año, de los cuales se estima que el 48% de estos recursos provendrán de tributos al sector minero y energético.

El sector minero-energético representa el sector que más se ve impactado con las disposiciones contempladas en el actual proyecto de reforma tributaria, lo cual según expertos traerá consigo una posible pérdida de competitividad del sector y un directo desincentivo de la inversión extranjera y asimismo de la generación de empleo en el país.

Tributos como la sobretasa del 10% en 2023 para la minería y la producción de petróleo, la sobretasa de 3% para las hidroeléctricas y la no deducibilidad de regalías del impuesto de renta, ya representan medidas que afectarán directamente las finanzas del sector extractivo. Razón por la cual consideramos que crear un nuevo impuesto a la operación de cambio de divisas generadas en el sector hidrocarburo resultaría contraproducente en estos momentos para las personas jurídicas dedicadas a esta actividad.

Por consiguiente, se recomienda que sea con recursos de los tributos que contempla el actual proyecto de reforma tributaria al sector hidrocarburos que se fortalezca la educación superior y no con la creación de un nuevo impuesto, el cual aumentará la carga tributaria y traería consigo una menor inversión en la actividad extractiva y por ende con el tiempo menor producción de hidrocarburos en Colombia.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, presentamos ponencia **negativa** al **Proyecto de ley número 061 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones

de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior y solicitamos respetuosamente a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes que sea **archivado**.

Cordialmente,

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente

MILENE JARAVA DIAZ
Representante a la Cámara
Ponente

NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1292 - lunes 24 de octubre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**
PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 134 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 219, en su inciso 2° de la Constitución Política de Colombia..... 1

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 058 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea y se autoriza la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones..... 8

Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 102 de 2022 (Cámara), por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores..... 16

Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 061 de 2022 Cámara, por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior..... 19