
**COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES**
Recibido Por: J. Leonardo
Fecha: 24 Sept. 19
Hora: 5:00 p.m.
Número de Radicado: 5567

Bogotá, D.C., 23 septiembre de 2019.


INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE, DEL PROYECTO DE LEY N° 084 DE 2019 "Por medio del cual se modifica la ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones".

Señores
MESA DIRECTIVA
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

REF: INFORME PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 084 DE 2019 CÁMARA.

En atención a la designación que nos fue hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 174 de la ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 084 del 2019 Cámara "Por medio del cual se modifica la ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,


NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara


JUAN PABLO CELIS
Representante a la Cámara


JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Representante a la Cámara


CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara


JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
Representante a la Cámara

1. Antecedentes y trámite legislativo.

Se advierte que el presente proyecto de ley ya fue radicado para discusión en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Sobre este punto, el día 22 de noviembre de 2018, Legislatura 2018-2019, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley No. 277 de 2018 “Por medio del cual se modifica la ley 1575 de 2012, se establecen normas para financiar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones”, siendo publicado en la gaceta No. 1057 de 2018.

El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde el día veintidós (22) de mayo de 2019 se radicó ponencia negativa por parte de la congresista Nubia López Morales.

Finalmente, el proyecto de ley fue archivado, acorde al artículo 190 de la ley 5 de 1992.

Ahora bien, el día 30 de julio de 2019 se radica, nuevamente, el proyecto de ley “Por medio del cual se modifica la ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones”, correspondiéndole el No. 084 del 2019 Cámara.

Para dar inicio al primer debate del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva de esta célula legislativa designó el día 30 de Agosto de 2019 como Coordinadora Ponente a la Representante a la Cámara Nidia Marcela Osorio Salgado, y como ponentes a los Representantes a la Cámara John Jairo Cárdenas Morán, Juan Pablo Celis Vergel, John Jairo Roldán Avendaño y Carlos Mario Farelo Daza.

2. Objeto del proyecto.

El objeto del presente proyecto de ley consiste en contribuir a la promoción de la actividad bomberil en Colombia, así como obtener recursos para financiar los cuerpos de bomberos, teniendo en cuenta que los ingresos y beneficios contemplados no le serán aplicables a los bomberos aeronáuticos según el literal c), del artículo 18, de la Ley 1575 de 2014.

3. Exposición de Motivos.

3.1 Estampillas:

El tributo de las estampillas se remonta al año de 1949, con la expedición de la Ley 27, por medio de la cual se conmemoraban los primeros cincuenta años de la vida jurídica del departamento del Atlántico; si bien, la fecha es relativamente reciente, es particular su evolución, pues, el actual gravamen responde a una innovación legislativa.

Sus referencias iniciales se remontan al recaudo del impuesto de timbre. Así, cuando el impuesto de timbre se estableció en 1912, se recaudaba a través de estampillas, es decir,

ocurrido el hecho gravado, al cancelar el tributo se adherían las estampillas al documento como soporte de pago del tributo. Es entonces con la expedición de la Ley 27 de 1949, cuando la estampilla es ya un tributo independiente, dejando de ser soporte de pago del hecho gravado de timbre, compartiendo con su ascendiente, la relación con los servicios prestados por el gobierno en materia documental, lo cual indicaría, tentativamente su naturaleza de tasa¹.

Por su parte, la Corte Constitucional, ha manifestado en relación con el tributo de la estampilla que, *"depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo autónomo, ora como simple instrumento comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos pasivos y activos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo."*²

En último lugar, valga mencionar que, actualmente en Colombia existen 127 estampillas creadas por varios departamentos para diferentes sectores: Educación, Pro-Bienestar del anciano, desarrollo fronterizo, electrificación rural, entre otros.

3.1.1 Fundamentos normativos:

La Corte ha señalado que: *"(...) la autonomía constituye el pilar a partir del cual los entes territoriales pueden alcanzar los fines asignados por el Constituyente, al gozar de cierta capacidad jurídica de auto gestión política, administrativa y fiscal. Sobre esta última, la autonomía se traduce en el derecho en cabeza de los departamentos y municipios de "administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones", al tenor del artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, por disposición del mismo precepto constitucional, dicha autonomía no es absoluta, pues se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual encuentra justificación en el hecho de que los departamentos y municipios carecen de la soberanía fiscal que ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República. En este sentido, se puede afirmar que la potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley."*³

En ese contexto, ha precisado la Corporación que el grado de injerencia del legislador en la administración de los recursos de las entidades territoriales depende del origen de los mismos, expresando al respecto que: *"(...) si la ley crea un impuesto nacional, entonces la misma ley debe definir todos los elementos de la obligación tributaria. Pero en cambio, si se trata de un tributo territorial, y en especial si la ley se limita a autorizar el tributo, entonces pueden las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, proceder a desarrollar el tributo autorizado por la ley."*⁴

¹http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rimpuestos&document=rimpuestos_8bc167ce4a7aa0b6e0430a010151a0b6

² Corte constitucional de Colombia, Sentencia C-1097 de 2001.

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-873 de 2002.

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-084 de 1995.

Asimismo, la Corte Constitucional en Sentencias C-495 de 1998, C-219 de 1997 y C-413 de 1996, ha establecido una serie de criterios excepcionales para determinar la constitucionalidad de dicha intervención impositiva en materia de recursos endógenos, así: *“Cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional.”*

En otros pronunciamientos, la Corte Constitucional advirtió que: *“Si bien es cierto que la Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales con destinación específica, también lo es que no prohíbe la asignación específica de rentas de otro orden, toda vez que no son computadas dentro de los ingresos corrientes de la nación.”*⁵ Y que: *“De cualquier manera, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable.”*⁶

3.1.2 Generalidades del Impuesto de Estampillas:

*“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. La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.”*⁷

Las estampillas buscan financiar sectores o grupos que son importantes para el país dentro de los que se encuentran departamentos y municipios; por lo general, las leyes que autorizan las estampillas solo establecen ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales, como la suma autorizada a recaudar; los demás elementos se establecen por las normas de las Asambleas o Concejos.

En Colombia, según algunos estudios, se advierte que, al tratar el tema de las estampillas, en muchos casos parece que se trata de un tributo mediático y de urgencia para tratar de remediar las carencias que se tienen en los diferentes sectores.

⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-004 de 1993.

⁶ Corte Constitucional de Colombia, C-219 de 1997.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, C-503 de 2014.

Por otra parte, se observa un desorden en la estructuración del tributo en lo que tiene que ver con el control, pues son varios los organismos que supervisan el recaudo, traslado y administración de los recursos percibidos a través de las estampillas; a este asunto de control se le suma el de la organización de la estampilla, pues también son numerosos los organismos que están autorizados para hacerlo.⁸

3.2 Proyecto de ley

3.2.1 Objeto

El proyecto en mención, en su objeto, determina financiar la actividad bomberil a través de una estampilla, denominada estampilla bomberil, estableciendo una tarifa aplicable mínima del 0,5% y máximo del 1,5% cobrándose sobre actuaciones públicas y documentos públicos.

A su vez, autoriza a las Asambleas departamentales para emitir dicha estampilla y faculta a los Concejos municipales y distritales de cada departamento, para que, previa autorización de la Asamblea del Departamento respectivo, hagan obligatorio el uso de la estampilla que se autoriza.

Al respecto, es importante mencionar que la ley 1575 de 2012 en su artículo 14, ya contiene la posibilidad de creación de estampillas para la financiación de la actividad bomberil y su fortalecimiento institucional, como se observa a continuación:

“Artículo 14: FONDO DEPARTAMENTAL DE BOMBEROS. Los departamentos podrán crear, mediante ordenanza, “El Fondo Departamental de Bomberos”, como una cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, “administrativa contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación departamental de bomberos y al fortalecimiento de las instituciones Bomberiles de la respectiva jurisdicción.

El Fondo Departamental de Bomberos será administrado por el Presidente de la Junta Departamental de bomberos, quien solo podrá delegar esta función en el Secretario de Gobierno.

Para tal efecto podrá establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras.”⁹ (Negrilla y subraya fuera del texto original)

⁸ CASALLAS GRACIA Edna Mayerly, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ Zulma Cecilia. Las estampillas de Colombia, ¿Qué tan eficaz resulta el tributo de estampillas en el país? Para mayor información: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41489/CasallasGraciaEdnaMayerly2017..pdf?sequence=1&isAllowed=y> (última visita el 23 de septiembre de 2019).

⁹ Ley 1575 de 2012.

También, vale mencionar que ante la existencia de la mencionada ley 1575 de 2012, no resulta conveniente replicar una norma que se encuentra vigente desde el año 2012.

De otra parte, la iniciativa también contempla la modificación del artículo 37 de la ley 1575 de 2012 *“Recursos por iniciativas de los entes territoriales”* en el cual se busca incluir un segundo inciso en el parágrafo 2 del artículo en mención, que rezaría así:

“De igual modo, para calcular las tasas, sobretasas o recargos sobre los demás tributos o actuaciones de los que trata este artículo, se podrá emplear las bases gravables de los tributos territoriales o el monto a pagar de los mismos, así como las cuantías de las actuaciones públicas mencionadas.”

La propuesta plantea emplear las bases gravables de los tributos territoriales o el monto a pagar por los mismos para financiar la actividad bomberil.

En este sentido, no resulta conveniente emplear las bases gravables de los tributos territoriales o monto a pagar de los mismos puesto que ya está contemplado con el avalúo catastral.

3.2.2 Régimen tributario de los cuerpos de bomberos:

En el artículo 8 de la iniciativa, se contempla la modificación del artículo 23 del Estatuto Tributario, *“Entidades no contribuyentes declarantes”* en el cual se adiciona la expresión *“los bomberos de Colombia”*.

La propuesta no contempla el impacto en la actividad bomberil, ni en la estructura del sistema tributario.

3.2.3 Exenciones

Primero, informar que el equipo de ponentes se dirigió al Ministerio del Interior, con el objeto de contar con información por parte del Gobierno Nacional y de la federación de bomberos para comprender la dimensión que podría tener la iniciativa.

Segundo, el proyecto de ley, en su artículo 9, excluye del pago de tributos territoriales a los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de propiedad de los bomberos de Colombia.

Al respecto, se advierte que el marco de configuración legislativa tiene como límite la prohibición constitucional de conceder exenciones sobre impuestos locales, para lo cual conviene citar el artículo 294 de la Constitución que prevé:

“ARTICULO 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”

Profundizando sobre este punto, se encuentra que dentro del régimen actual ya existen los mecanismos para que se establezcan beneficios tributarios a favor de los cuerpos de bomberos, como se desprende de la lectura del artículo 30 de la ley 1575 de 2012, que muestra:

“ARTÍCULO 30. BENEFICIOS TRIBUTARIOS. A iniciativa del respectivo Alcalde, los Concejos Municipales y Distritales podrán establecer tarifas especiales o exonerar de gravámenes e impuestos distritales o municipales a los inmuebles destinados a dependencias, talleres y lugares de entrenamiento de los Cuerpos de Bomberos. Esos mismos predios no serán sujetos de impuestos o gravámenes por parte de la Nación.

De igual manera, a iniciativa del respectivo Alcalde, los Concejos Municipales y Distritales podrán exonerar a los Cuerpos de Bomberos del pago del impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros, impuesto sobre vehículo automotor, valorización, al pago de estampillas, impuestos o contribuciones que se requieran para la celebración de contratos y/o convenios con los entes territoriales u otras entidades de carácter público o privado.”

3.2.4 Concepto

El 17 de septiembre de 2019 la Dirección Nacional de Bomberos, entidad adscrita al Ministerio de Interior, respondió a la solicitud de concepto requerido por la coordinación de la ponencia exponiendo:

“El artículo 4 del articulado referente a la tarifa de la estampilla nos genera inquietud por cuanto al definir la tarifa de la misma podría invadirse competencias que son del resorte directo de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. De igual manera nos parece importante que se indique quien recaudará esos valores generados por concepto de la estampilla bomberil, quién los ejecutará y quien designará los cuerpos de Bomberos beneficiados en el Departamento, pues en el texto se establece una tarifa pero no se indica los responsables de su correcta ejecución.”¹⁰

De otra parte, el concepto hace referencia al artículo 10 del proyecto, sobre la forma como se amplía de manera indiscriminada la inclusión de entidades que podrían ser parte de Bomberos de Colombia, explicando que:

“No estamos de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del proyecto de ley, por cuanto su redacción amplía de manera indiscriminada quienes podrían ser parte de Bomberos de Colombia, otorgándole beneficios a instituciones u organizaciones de orden privado que no tienen relación con la prestación del servicio público esencial de Bomberos. Si observamos la redacción actual del artículo 4 de la ley 1575 de 2012,

¹⁰ Concepto institucional de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia sobre el proyecto de ley 084 de 2019 Cámara.

vemos que quienes integran la organización Bomberos de Colombia son personas que tienen relación directa con la prestación del servicio, es decir, son integrantes que conocen de primera mano todo lo relacionado con la actividad bomberil en el país. Analizando el texto propuesto se evidencia que al incluir a todas las organizaciones civiles, corporaciones o fundaciones cuyo objeto sea la prevención, atención y en general la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, se está ampliando de manera indiscriminada e impersonal quienes son integrantes de los Bomberos de Colombia, lo cual nos parece desafortunado pues podrían terminar incluidas personas jurídicas cuyo objeto es netamente comercial y no propiamente el de garantizar la efectiva prestación de este servicio público.

En cuanto al párrafo propuesto, no puede endilgársele al Ministerio del Interior la tarea de determinar que organizaciones cumplen o no los parámetros para ser incluidas dentro de la institución Bomberos de Colombia, pues es una tarea que debe adelantar una entidad cuya misionalidad sea garantizar la efectiva prestación del servicio público esencial.”¹¹

Finalmente, hace la observación respecto al artículo 11 del proyecto de ley en mención, exponiendo que:

“No estamos de acuerdo con la redacción del artículo 11 del proyecto de ley, pues al igual que el artículo 10 es totalmente abstracto e impersonal, no determina quienes hacen parte de la Junta Nacional de Bomberos, no se puede evidenciar si son dos por cada organización civil, corporación o fundación o si son dos para representarlos a todos ellos. Nos parece inconveniente que no se determine de manera clara en el proyecto de ley quienes tendrán asiento en la Junta Nacional de Bomberos por parte de las organizaciones civiles, corporaciones o fundaciones, más cuando la principal función de los miembros de Junta es ser el organismo decisor de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos y contar con dos escaños sin definición afectará de manera grave el quorum para la toma de decisiones. Adicional a esto, la Junta Nacional de Bomberos cuenta ya con 13 miembros y sumar dos escaños más dificultaría la toma de decisiones por el número de integrantes.”¹²

En ese sentido, se constata que el contenido de la iniciativa no es claro y poco viable.

Con lo señalado anteriormente no es factible seguir apoyando el trámite de la iniciativa del proyecto de ley en estudio, puesto que 1. La estampilla bomberil, es una posibilidad que ya ofrece la ley 1575 de 2012 “Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia” y 2. El marco de configuración legislativa tiene como límite la prohibición constitucional de conceder exenciones sobre impuestos locales.

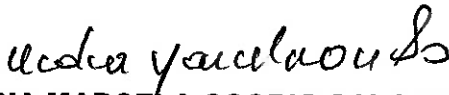
¹¹ *Ibídem.*

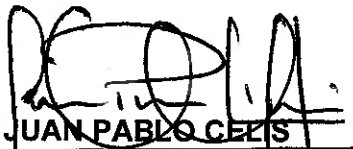
¹² *Ibídem.*

PROPOSICIÓN.


De manera respetuosa solicitamos a los Honorables Miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara de Representes, con fundamento a las razones expuestas, archivar el proyecto 084 de 2019 *"Por medio del cual se modifica la ley 1575 de 2012, se establecen normas para incentivar la actividad bomberil, y se dictan otras disposiciones"*, Y a su vez nos permitimos dar **PONENCIA NEGATIVA**.

De los Honorables Representantes,


NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara


JUAN PABLO CELIS
Representante a la Cámara


JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Representante a la Cámara


CARLOS MÁRIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara


JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
Representante a la Cámara