**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 215 DE 2022 CAMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 322 Y 326 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”**

Bogotá, D.C. octubre de 2022

Honorable Representante   
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Presidente   
Comisión Primera   
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia negativa para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo No. 215 de 2022 Cámara

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de Ponencia NEGATIVA para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo No. 215 de 2022 Cámara, “Por medio del cual se modifican los artículos 322 y 326 de la constitución política”, de acuerdo a los siguientes argumentos:

1. **TRÁMITE DE LA INICIATIVA.**

El Proyecto de Acto Legislativo número 215 de 2022 Cámara fue radicado el día 28 de septiembre de 2022, por los Senadores Gustavo Adolfo Moreno Hurtado Paulino Riascos Riascos, Inti Raúl Asprilla Reyes y los representantes, David Ricardo Racero Mayorca , Gloria Liliana Rodríguez Valencia, Olga Lucia Velásquez Nieto, Karen Astrith Manrique Olarte , Karen Juliana López Salazar, Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo , Carlos Edward Osorio Aguiar, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Yenica Sugein Acosta Infante, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Norman David Bañol Álvarez ,Gloria Elena Arizabaleta Corral, Germán Rogelio Rozo Anís, Santiago Osorio Marín , Alejandro García Ríos , Luis Ramiro Ricardo Buelvas ,Wilder Iberson Escobar Ortiz, Germán José Gómez López ,Juan Carlos Vargas Soler, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval,Erika Tatiana Sánchez Pinto, John Jairo González Agudelo, John Fredy Núñez Ramos , Gerson Lisímaco Montaño Arizala, Haiver Rincón Gutiérrez, Pedro Baracutao García Ospina, Leonor María Palencia Vega, Diógenes Quintero Amaya, Luis Alberto Albán Urbano, Juan Diego Muñoz Cabrera, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Álvaro Henry Monedero Rivera.

El 14 de octubre de 2022 se designó como ponentes a los representantes, H.R. Oscar Hernán Sánchez León (coordinador),Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Catherine Juvinao Clavijo, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Luis Eduardo Díaz Mateus, Orlando Castillo Advincula, José Jaime Uscátegui Pastrana,  Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.

1. **OBJETO**

El proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto reformar el los artículos 322 y 326 de la Constitución Política, con el fin de modificar la capital del departamento de Cundinamarca.

1. **CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

El proyecto de Acto Legislativo en cuestión puede llegar a presentar un fin bien intencionado en el sentido que resalta las características del Municipio de Soacha para ser capital del departamento de Cundinamarca, sin embargo en una revisión detallada se pueden identificar elementos de tipo legal, económico – fiscal y político que harían de esta iniciativa una propuesta inviable y perjudicial para el departamento de Cundinamarca y para el Distrito Capital.

* 1. **Legal**

En primer lugar la Constitución Política prevé un régimen especial y diferencial para Bogotá Distrito Capital y para el departamento de Cundinamarca, se puede decir que son las únicas entidades territoriales cuyos marcos legales están consagrados y definidos en la Constitución Política.

El debate por parte de los constituyentes de 1991 no fue menor, al respecto Jaime Castro en su recuento histórico se refiere a las modificaciones del acto legislativo 03 de 1905 donde se autorizó al legislador para segregar distritos municipales de los departamentos existentes, lo cual permitió que Bogotá dejara de ser la capital del departamento, sin embargo la inconveniencia de esta decisión llevo a que mediante la ley 65 de 1909 Bogotá fuera de nuevo la capital del departamento de Cundinamarca. Castro (1991) refiriéndose a este periodo de tiempo (4 años) menciona:

La equivocación en que se incurre cuando se pretende separar, totalmente a Bogotá de Cundinamarca dadas las estrechas relaciones de interdependencia que existen entre estas dos entidades territoriales. (castro, 1991, p. 3).

Lo anterior permite observar que la condición de Bogotá como capital de Cundinamarca ha sido un elemento de conceso político y fiscal por más de 110 años, la cual es reafirmada en las discusiones de la asamblea nacional Constituyente, al respecto los constituyentes mencionan:

En primer lugar, debe decirse que Bogotá, como distrito capital, continuara siendo la Capital de Cundinamarca. Ninguna de las propuestas sometidas a nuestra consideración compromete dicha situación. Pido que tampoco lo haga el articulado que recomendamos para primer debate. (…) quede claro, entonces, que Bogotá seguirá como capital de Cundinamarca (Castro, 1991, p. 25).

Sumado a lo anterior, la modificación de la capital del departamento de Cundinamarca llevaría a una inestabilidad jurídica para el departamento y el distrito ya que el inciso segundo del artículo 324 de la constitución fija los marcos para la participación de las diferentes rentas departamentales que se causen Bogotá, disposición establecida desde 1945.

Los elementos de tipo histórico y legal dan cuenta que el espíritu del constituyente derivado y del legislador ha sido mantener a Bogotá como capital de departamento de Cundinamarca debido a la estrecha relación territorial, fiscal y política entre estas entidades territoriales.

Finalmente, la exposición de motivos presenta como argumento las características de los distritos y los requisitos de creación consagrados en la ley 1617 artículo 8 reformado por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019, sin embargo es de resaltar que en la actualidad el municipio de Soacha no presenta tal naturaleza.

**3.2 Económico -Fiscal**

El proyecto de Acto Legislativo es preciso en resaltar la historia y geografía del municipio, su vocación económica, su contribución a la economía de la región, los componentes sociales entre otros, sin embargo la argumentación presentada no incluye todas las variables que justifiquen el cambio constitucional pretendido.

Al respecto se mencionan los elementos que desconoce el proyecto de Acto Legislativo en cuestión:

1. Aunque el municipio ha tenido un crecimiento económico y como se menciona en la exposición de motivos presentó un valor agregado de 5506.65 millones para el 2020 producto de los bienes y servicios producidos, este indicador no da cuenta con certeza de la importancia del municipio para ser capital del departamento ya que obvia indicadores como el valor per cápita que resultarían más apropiados para tal fin

Municipios como Cota, Tocancipa, Sopo, Facatativá, Chía, Funza entre otros, presenta un mayor valor per cápita que Soacha lo cual resulta más importante toda vez que este indicador toma el ingreso de la entidad territorial con su población.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **MUN** | **VALOR\_AGREGADO (MMCOP)** | **POBMUN** | **VAMPC COP** |
| Tocancipá | $ 4.208 | 45.714 | $92.054.792 |
| Cota | $ 2.983 | 36.992 | $80.633.068 |
| Tenjo | $ 1.233 | 24.096 | $51.157.118 |
| Sopó | $ 918 | 28.999 | $31.673.185 |
| Funza | $ 2.742 | 105.086 | $26.089.444 |
| Chía | $ 3.094 | 149.570 | $20.686.847 |
| Cajicá | $ 1.760 | 92.967 | $18.932.480 |
| Facatativá | $ 2.767 | 155.978 | $17.736.954 |
| Soacha | $ 5.507 | 753.548 | $7.307.635 |

1. El municipio de Soacha para el año 2021 presento un presupuesto de 419 mil millones, por lo que se hace necesario mencionar que según el índice de desempeño fiscal del año 2021 el municipio de se encuentra en riesgo, lo cual implica que la gestión financiera del municipio que da cuenta de la sostenibilidad financiera a la luz de la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera no sería la más idónea .

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Codigo DANE** | **Departamento** | **Código Departamento** | **Municipio** | **Categoría Ley 617** | **Dotaciones Iniciales** | **Capitales** |
| 25754 | CUNDINAMARCA | 25 | SOACHA | 1 | G1 | Asocapitales |







Fuente: DNP , anexo desempeño fiscal 2021 nueva metodología.

1. La Constitución Politica de Colombia que determinó un régimen fiscal especial que relaciona al Distrito Capital con el departamento de Cundinamarca, y es así que en la actualidad Cundinamarca recauda cerca de un billón de pesos ($965.752 millones) de ingresos tributarios causados en el Distrito Capital, de los cuáles Bogotá participa en $415.000 millones de pesos.

El hecho que Bogotá sea la Capital de Cundinamarca, comporta un relacionamiento fiscal que se puede quebrantar si otro municipio asumiera esté rol, ya que no es comparable la base económica de Soacha, o de cualquier otro con la que comporta Bogotá para la generación de tributos en favor del Departamento, con ello se afectarían los 116 municipios, en especial aquellos de categorías 4, 5, y 6 que en total representan 102 en el departamento y que son los de mayores necesidades socioeconómicas y donde se destinan en una proporción superior el presupuesto del Departamento, el cual se alimenta de las rentas ya mencionadas. Lo cual podría generar riesgos fiscales y un sensible impacto del presupuesto del Departamento y por ende el de sus municipios.

Elementos que no son tenidos en cuenta ni mencionados por los autores de la iniciativa.

Solo para ilustrar se presenta dos ejemplos con el impuesto de registro, consumo de licores y similares

El departamento de Cundinamarca titular del impuesto de registro, de acuerdo a lo establecido en los artículos 234 y 235 de la Ley 223 de 1995, realiza el recaudo del impuesto causado a instancias de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos en la jurisdicción fiscal del impuesto, la cual incluye el Distrito Capital, para el 2021 el recaudo realizado corresponde a los valores referenciados a continuación.

|  |  |
| --- | --- |
| **CONCEPTO** | **2021** |
| Recaudo  Impuesto de Registro - ORIP[[1]](#footnote-1) | 564.547 |

En cuanto a la jurisdicción fiscal del impuesto de registro, causado a instancias de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos en el Distrito Capital, de conformidad con lo señalado en el artículo 234 de la Ley 223 de 1995, el Distrito tiene una participación del 30% del recaudo que se cause en su jurisdicción, el Departamento de manera permanente diferencia los valores de causación y trasfiere al Distrito los valores correspondientes a la participación señalada.

Para el año 2021 el recaudo realizado en jurisdicción del Distrito corresponde a los valores referenciados a continuación.

|  |  |
| --- | --- |
| **CONCEPTO** | **2021** |
| Recaudo Impuesto de Registro – ORIP  Distrito Capital | 405.584 |

Es necesario aclarar que el impuesto de registro corresponde a lo que antes de la vigencia de la Ley 223 de 1995 se conocía como impuesto de registro y beneficencia, impuesto que tenía destinaciones específicas al financiamiento de servicios de salud y actividades de beneficencia, a partir de la vigencia de la norma antes citada, el impuesto de registro y beneficencia se modificó y se definió impuesto de registro, renta endógena cuya titularidad está en cabeza de los Departamentos con libre destinación. Lo anterior de conformidad con lo señalado en el Capítulo XII de la mencionada Ley.

**IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES**

De conformidad con lo señalado en el Numeral 4 del Artículo 16 de la Ley 1816 de 2016, el Departamento tiene la titularidad de recaudo del impuesto causado en Cundinamarca y en la jurisdicción del Distrito Capital, para el año 2021 el recaudo realizado corresponde a los valores referenciados a continuación.

|  |  |
| --- | --- |
| **CONCEPTO** | **2021** |
| Recaudo Impuesto al Consumo de Licores, vinos, Aperitivos y Similares | 481.674 |

1. El Municipio de Soacha podría verse afectado en la medida que los recursos referidos (Impuesto de registro, Ipoconsumo) hoy cofinancian en una proporción importante las Fases 2 y 3 de Transmilenio (a través de vigencias futuras y recursos del crédito, apalancados en las citadas rentas), con una inversión adicional realizada desde el departamento en tanto las estimaciones iniciales resultaron insuficientes para la culminación de tales obras, a lo que debemos sumar el considerable aporte del Departamento al Plan Departamental de Aguas (PDA) que ha permitido la finalización de importantes obras en tal jurisdicción y, junto con aportes a proyectos de infraestructura hospitalaria como la actual renovación del Hospital Mario Gaitán Yanguas en las que el Departamento aportó una considerable suma de dinero, entre otros proyectos.

Las obras que cofinancia el Departamento en la jurisdicción de Soacha no podrían ser materializadas en el evento de que se produzca un impacto fiscal de proporciones tan grandes como las que podría generar el actual proyecto de acto legislativo, así pues, tal Acto, lejos de beneficiar a los habitantes del Municipio de Soacha, terminaría por perjudicarlos, todo esto producto de una medida que pondría en serio riesgo fiscal la financiación de obras que se piensan para el bienestar de los Soachunos.

Valga en este aparte citar a Millar y Meiners (1989) quienes citando a Paretto (1938), definieron el óptimo paretiano como un estado en el *“que cualquier cambio de situación afectaría a una economía sin perjudicar a otra. Es decir, las situaciones son eficientes, si al haber un cambio de esa situación, se beneficia a alguno, sin perjudicar a otro”,* pues bien, en este caso nos encontramos ante una medida que, de tomarse, resultaría perjudicando claramente la situación de los cundinamarqueses, soachunos incluidos, al poner en riesgo las rentas más robustas con las que dispone el departamento de Cundinamarca para la atención de las necesidades de sus habitantes, sin que exista una clara fuente que los reemplace, así, en resumen, podemos afirmar que la acción que se pretende con este proyecto de Acto Legislativo es inconveniente

1. El proyecto de Acto Legislativo, no encierra de forma clara los beneficios que obtendría el Municipio de Soacha ni sus habitantes de ser capital de departamento, pues al realizar un análisis de las disposiciones establecidas en la Ley 2082 de 2021 que creó la categoría especial para ciudades capitales, quizás, una de los eventuales beneficios sería la posibilidad de que Soacha adopte las normas que rigen a Bogotá en materia de predial e ICA, lo cual no presenta diferencias considerables que le pudieran generar un mayor recaudo, de otra parte, en el marco de la Ley 2082, a la fecha el Gobierno Nacional no ha entregado competencias a ciudades capitales a través de convenios con asignación de recursos, considerando que para que esto ocurra las ciudades capitales deben contar con la capacidad administrativa, operativa, fiscal y jurídica respectiva, en este orden de ideas concluimos que el proyecto de acto legislativo no le genera beneficios palpables al Municipio de Soacha en el marco de la Ley 2082, frente al riesgo fiscal en que se incurriría tras una eventual aprobación.
   * 1. **Impacto Fiscal**

En relación al impacto fiscal cabe señalar que la modificación pretendida implicaría alteraciones significativas sin que queden claras las capacidades tributarias de cada uno de los entes territoriales ni tampoco las eventuales fuentes que reemplazarían las dejadas de percibir derivadas de tal medida, además del riesgo de los proyectos que cuentan con vigencias futuras en el marco de un plan financiero que se encuentra proyectado a 10 años con los ingresos tributarios del departamento de Cundinamarca en los cuales participa Bogotá y que estarían financiando proyectos de gran impacto a mediano y largo plazo.

Si bien es cierto los autores al respecto menciona la sentencia C 625 de 2010, para atribuir la responsabilidad del impacto fiscal en el Ministerio de Hacienda y crédito público, es pertinente precisar que sobre la materia la Corte Constitucional no ha relevado de esta función al legislador de allí que el impacto fiscal debe ser tratado en la exposición motiva y durante el trámite legislativo, la Corte Constitucional ha mencionado en la sentencia 510 de 2019 que:

Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley.

En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo

La sentencia C 520 de 2019 menciona:

(…) es posible concluir que, si bien la jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contraríe o límite de desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto. La Corte Constitucional no ha pretendido eliminar con su interpretación el efecto útil de una norma cuyo fin es garantizar la racionalidad fiscal de las medidas que establezcan gastos o beneficios sino por el contrario, por lo que debe estudiar que en realidad el legislador haya tomado las medidas con el conocimiento suficiente sobre su impacto fiscal (…).

Por lo anterior el proyecto de Acto Legislativo carece de una análisis de impacto fiscal, el cual se torna fundamentan más aun cuando se están afectando finanzas publicas territoriales como se han mencionado en las líneas anteriores.

* 1. **Político**

Sobre el componente político es necesario resaltar que la iniciativa ha sido presentada sin la socialización debida a los actores que puedan resultar afectados con la medida, en consecuencia, dentro de la discusión del proyecto de acto legislativo, debe tenerse en cuenta actores, como el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá, la asamblea departamental, el Consejo Distrital y los Concejos Municipales y los habitantes, que claramente resultan afectados con este proyecto de Acto Legislativo.

A esto se suma que cerca de 15 congresistas han retirado el apoyo del proyecto de Acto Legislativo 215 Cámara “Por medio del cual se modifican los artículos 322 y 326 de la constitución política”

**4. CONFLICTO DE INTERÉS**

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

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

**5. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5° de 1992, presentamos ponencia negativa y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Acto Legislativo 215 Cámara “Por medio del cual se modifican los artículos 322 y 326 de la constitución política”

**OSCAR SÁNCHEZ LEÓN CAROLINA ARBELAEZ GIRALDO**  
Coordinador Ponente Ponente

**CATHERINE JUVINAO CLAVIJO JOSE JAIME USCATEGUI**    
Ponente Ponente

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO JORGE ELIECER TAMAYO**    
Ponente Ponente

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO MARELEN CASTILLO TORRES**    
Ponente Ponente

**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA LUIS EDUARD DIAZ MATEUS**  
Ponente Ponente

1. Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. [↑](#footnote-ref-1)