Bogotá D.C., diciembre 03 de 2024

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se autoriza a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales de la Amazorinoquia para emitir la estampilla en beneficio de las personas en condición de discapacidad."*

En mi condición de miembro del congreso de la República, me permito radicar en su despacho y poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley *"Por medio de la cual se autoriza a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales de la Amazorinoquia para emitir la estampilla en beneficio de las personas en condición de discapacidad”*, para darle el trámite pertinente ante la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **Álvaro Mauricio Londoño Lugo**  **H.R. Departamento del Vichada** | **Camilo Esteban Ávila Morales**  **H.R. Departamento de Vaupés** |

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2024**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE AUTORIZA A LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE LA AMAZORINOQUIA PARA EMITIR LA ESTAMPILLA EN BENEFICIO DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo Primero. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la autorización a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales de los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada para emitir la estampilla en beneficio de las personas en condición de discapacidad, con el fin de financiar programas, proyectos y políticas para esta población.

**Artículo Segundo. Destinación.** El recaudo de la estampilla, se destinará para:

1. Financiar políticas, programas, proyectos y subsidios para la población en condición de discapacidad registradas en el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO).
2. Suministro de paquetes nutricionales a personas con discapacidad.
3. Adquisición de elementos educativos, deportivos o musicales para personas con discapacidad.
4. Programas recreativos y de salud mental dirigidos a cuidadores y población con discapacidad.

**Parágrafo.** Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y el Sistema Integrado de Información de la Protección Social SISPRO, realizarán una actualización en los censos de la población en condición de discapacidad de los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada.

**Artículo Tercero. Atribución.** Autorícese a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada 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 la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios, los cuales deberán adoptarla sobre los actos, contratos o convenios que realicen la Administración Central del Departamento o Municipio, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento o Municipio, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas, atendiendo los términos de esta ley y de la respectiva ordenanza.

**Parágrafo Primero.** Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales.

**Parágrafo Segundo.** La base gravable será el valor del contrato o convenio excluido el valor del IVA.

**Artículo Cuarto.** La tarifa con que se graven los diferentes actos sujetos a la estampilla para la atención integral de las personas con discapacidad no podrá ser inferior al uno por ciento (1%), ni exceder el tres por ciento (3%) del valor del hecho gravamen.

**Artículo Quinto.** **Control Fiscal.** 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 las Contralorías Departamentales de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada, sin perjuicio de las competencias que tenga el nivel central de la Contraloría General de la República.

Los resultados del control y seguimiento al recaudo y ejecución de los recursos objeto de la presente Ley serán de amplia divulgación pública y de fácil consulta para la ciudadanía en atención al principio de transparencia y publicidad.

**Artículo Sexto. Recaudos.** Los recaudos provenientes de la Estampilla estarán a cargo de la Secretarías de Hacienda Departamental de cada departamento de la Amazorinoquia y, en el caso de los municipios, corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales; quienes cobraran el gravamen una vez suscrito el respectivo contrato.

Las tesorerías encargadas del recaudo tendrán la obligación, so pena de incurrir en faltas disciplinarias, de trasladar mensualmente los recursos de la estampilla a las Secretarías de Hacienda Departamental, 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.

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

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

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **OBJETO**

El objetivo principal del proyecto es garantizar una fuente sostenible de recursos que permita financiar programas y proyectos diseñados para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en de la región de la Amazorinoquia. Estos recursos se destinarán exclusivamente a actividades que fomenten su autonomía, participación social y acceso a oportunidades equitativas.

1. **MARCO JURÍDICO**

**CONSTITUCION POLITICA**

**Artículo 49** establece que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

**Artículo 150** consagra que corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

**Artículo 338** asevera que, en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales. 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 impuestos (…).

**Artículo 366** estipula que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud (…)

**Competencia de los entes territoriales para reglamentar la Estampilla**:

**Artículo 287** señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, la cual se define como “la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley” y tiene fundamentalmente cuatro (4) manifestaciones: (i) “Autonomía política, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas). (ii) Autonomía administrativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción. (iii) Autonomía fiscal, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos. (iv) Autonomía normativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para autoregularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.”

La Corte Constitucional en Sentencia **C-768/10** al referirse a la estampilla ha definido lo siguiente:

*“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”.*

**Principio de Legalidad en materia Tributaria y autonomía de las entidades territoriales en materia impositiva:**

El tenor del artículo 338 de la Carta, permite advertir que este no concentra en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos del tributo, pues ello implicaría, ni más ni menos, el desconocimiento del ámbito propio e inalienable que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios.

Es así como, el mandato constitucional reconoce la existencia de distintos niveles respecto de la facultad impositiva, con lo cual se reconoce espacio a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para percibir rentas, por vía de impuestos, tasas y contribuciones, las cuales habrán de aplicar para la realización de sus funciones y para la afirmación de su autonomía. Particularmente, los artículos 300 numeral 4 y 313 numeral 4 de la Constitución Política, confieren a las asambleas y concejos autoridad suficiente para decretar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y contribuciones que su sostenimiento requiere.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo tiene las siguientes características:

*“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 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”.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

La región de la Amazorinoquia colombiana, que comprende los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada, representa cerca del 45% del territorio nacional, con características geográficas, sociales y económicas que la hacen única en el contexto colombiano. Esta vasta región, que abarca más de 500,000 kilómetros cuadrados, enfrenta retos particulares en la atención a su población con discapacidad, debido principalmente a su extensión territorial, combinada con una baja densidad poblacional y limitada infraestructura de conectividad, genera barreras significativas para la atención efectiva de las poblaciones vulnerables, especialmente las personas con discapacidad.

La situación actual evidencia una profunda inequidad territorial. Las personas con discapacidad que habitan en esta región enfrentan una doble vulnerabilidad: primero, por su condición de discapacidad, y segundo, por residir en territorios donde el acceso a servicios especializados es extremadamente escaso.

La situación se agrava al analizar las condiciones de acceso a servicios especializados. En departamentos como Guainía, Vaupés y Vichada, no existe ni un solo centro de rehabilitación integral. (Observatorio Nacional de Discapacidad, 2023). En el Amazonas, con una extensión de 109,665 km², solo hay dos profesionales especializados en rehabilitación por cada 10,000 habitantes. En departamentos como Caquetá y Putumayo, el 78% de las personas con discapacidad reportan nunca haber recibido atención especializada para su condición. (Defensoría del Pueblo, 2023).

Los desafíos son particularmente agudos en las zonas rurales y comunidades indígenas. En estos territorios, la ausencia de centros de rehabilitación, profesionales especializados y ayudas técnicas no solo afecta la calidad de vida de las personas con discapacidad, sino que también impacta severamente a sus familias y cuidadores, quienes deben realizar largos y costosos desplazamientos para acceder a servicios básicos de atención.

La brecha en la prestación de servicios se hace más evidente al considerar que la mayoría de los centros especializados se concentran en las capitales departamentales, dejando vastas extensiones territoriales sin cobertura efectiva. Esta centralización de servicios resulta especialmente problemática en una región donde las distancias son considerables y los medios de transporte son limitados, costosos o dependientes de condiciones climáticas variables.

Además, la situación económica de la región agrava el panorama. Los departamentos de la Amazorinoquia presentan indicadores de desarrollo económico significativamente inferiores al promedio nacional, lo que limita la capacidad de las entidades territoriales para financiar programas y servicios especializados. Esta restricción presupuestal perpetúa un ciclo de exclusión que afecta desproporcionadamente a las personas con discapacidad.

Los datos económicos de la región revelan una realidad preocupante: mientras el PIB per cápita nacional es de aproximadamente $17.6 millones anuales, en departamentos como Vaupés apenas alcanza los $7.2 millones, Guainía $8.1 millones y Vichada $9.3 millones. Esta disparidad económica afecta directamente la capacidad de las entidades territoriales para financiar programas y servicios especializados para la población con discapacidad. (DNP - TerriData, 2023)

La dispersión geográfica agrava esta situación. Por ejemplo, en el departamento del Amazonas, una persona con discapacidad que vive en La Pedrera debe viajar más de 12 horas por río para llegar al centro de rehabilitación más cercano en Leticia. En Vaupés, las comunidades indígenas con miembros en condición de discapacidad deben desplazarse hasta Mitú, con trayectos que pueden durar varios días por vía fluvial. (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2023).

Las principales necesidades identificadas en la región son:

a) Infraestructura y Equipamiento:

* Centros de rehabilitación especializados
* Ayudas técnicas y tecnológicas
* Adecuación de espacios públicos
* Transporte adaptado

b) Servicios:

* Atención médica especializada
* Terapias de rehabilitación
* Programas de inclusión educativa
* Formación para el trabajo

c) Apoyo Social:

* Programas de respiro familiar
* Apoyo psicosocial
* Asistencia domiciliaria
* Programas de inclusión comunitaria

Este proyecto de ley no solo busca generar recursos adicionales, sino también crear un mecanismo de financiación sostenible que permita a las entidades territoriales de la Amazorinoquia desarrollar programas y proyectos de largo plazo para la atención integral de las personas con discapacidad. La estampilla se constituiría en una herramienta fundamental para reducir las brechas de atención y garantizar el acceso a servicios especializados para esta población vulnerable en una de las regiones más extensas y desatendidas del país.

La creación de la estampilla Pro-Discapacidad para la Amazorinoquia representa una respuesta integral a esta problemática. Este mecanismo de financiación permitiría a las entidades territoriales contar con recursos estables y específicos para desarrollar programas y proyectos que atiendan las necesidades particulares de esta población.

1. **IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues en el mismo se señala expresamente que se autoriza al Gobierno Nacional para que reglamente todo lo relacionado con la puesta en marcha de lo establecido en él.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“… es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

*i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*

*ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;*

*iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y*

*iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Asimismo, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.”*

De modo tal que el impacto fiscal de las leyes no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de ser así estaría vulnerando el principio de separación de las ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

*“(…) debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”*

1. **CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto”.* Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

En observancia de lo dispuesto en la norma citada, me permito señalar que no me encuentro incurso en ninguna causal o actuación que pudiera generar conflicto de intereses con el trámite y aprobación de esta iniciativa. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los representantes a la cámara para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley.

No obstante, podrían incurrir en conflicto de interés y deberán así declararlo, los congresistas que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto y su aprobación, así como su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

1. **BIBLIOGRAFÍA**
2. DANE (2023). Censo Nacional de Población y Vivienda: Resultados Amazorinoquia DANE (2022). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - Discapacidad
3. Ministerio de Salud (2023). RLCPD <https://www.sispro.gov.co/observatorios/oncalidaddiscapacidad/Paginas/Default.aspx>
4. DNP (2023). TerriData - Fichas territoriales Amazorinoquia
5. Instituto SINCHI (2023). Diagnóstico Servicios Sociales <https://www.sinchi.org.co/publicaciones>
6. Observatorio Discapacidad (2023). Informe Regional <http://ondiscapacidad.minsalud.gov.co/Paginas/Home.aspx>
7. Contraloría (2023). Auditoría Programas <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales>

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **Álvaro Mauricio Londoño Lugo**  **H.R. Departamento del Vichada** | **Camilo Esteban Ávila Morales**  **H.R. Departamento de Vaupés** |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |