

ACTA N° 10
COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y OBRAS PÚBLICAS
Abril 26 de 2021



PRESIDENTE: SANTIAGO MIGUEL ARIAS FERNÁNDEZ

Sírvase señor Secretario Verificar el Quorum.

SECRETARIO: JORGE MARIO CAMARGO

Con gusto señor presidente, llamado a lista sesión comisión de presupuesto.

1. SANTIAGO MIGUEL ARIAS FERNÁNDEZ	Presidente
2. MIGUEL ANGEL RAMOS ESCORCIA	
3. WELFRAN JUNIOR MENDOZA TORRES	
4. LOURDES LÓPEZ FLÓREZ	
5. FREDDY PULGAR DAZA	
6. FEDERICO ANTONIO UCRÓS FERNÁNDEZ	
7. GONZALO DIMAS BAUTE GONZALEZ	

Honorables diputados, si existe quórum señor presidente

PRESIDENTE: SANTIAGO MIGUEL ARIAS FERNÁNDEZ

Sírvase señor leer orden del día

SECRETARIO: JORGE MARIO CAMARGO

Con gusto señor presidente, orden del día.

1. LLAMADO A LISTA Y VERIFICACIÓN DEL QUORUM

Estudio y análisis en primer debate del proyecto de ordenanza “**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA UN NUMERAL Y UN LITERAL DEL ARTÍCULO 156 DEL DECRETO ORDENANZAL 00545 DE 2017**” **1**

2. PROPOSICIONES Y VARIOS
3. CORRESPONDENCIA
4. LLAMADO A LISTA Y VERIFICACIÓN DEL QUORUM.

PRESIDENTE: SANTIAGO MIGUEL ARIAS FERNÁNDEZ

Aprueban los diputados el orden del día

SECRETARIO: JORGE MARIO CAMARGO

Aprobado señor presidente

PRESIDENTE: SANTIAGO MIGUEL ARIAS FERNÁNDEZ

Continúe con el orden del día.

SECRETARIO: JORGE MARIO CAMARGO

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE:

El proyecto de ordenanza fue radicado ante esta H. Corporación para darle trámite el día 31 de marzo de 2021 y fue presentado por la Gobernadora del Departamento del Atlántico, Dra. Elsa Noguera de la Espriella.

El día 31 de marzo de 2021 en el transcurso de la sesión, la mesa directiva me designó como ponente, y el señor presidente SANTIAGO MIGUEL ARIAS FERNÁNDEZ ordenó a la Secretaría General enviar a la comisión de Presupuesto y Obras Públicas el proyecto de ordenanza para su discusión y debate.

DIPUTADO PONENTE: SANTIAGO MIGUEL ARIAS FERNÁNDEZ

SECRETARIO: JORGE MARIO CAMARGO:

ESTUDIO Y ANÁLISIS EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ORDENANZA “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA UN NUMERAL Y UN LITERAL DEL ARTÍCULO 156 DEL DECRETO ORDENANZAL 00545 DE 2017”

ANTECEDENTES

“Se plantea analizar el otorgamiento de exención en el cobro de estampillas departamentales en los contratos interadministrativos de gerencia integral de proyectos y de administración de recursos y asistencia técnica que suscriba el departamento, única y exclusivamente, para lo cual se expone cual sería el alcance y fundamento de este tipo de contratos, lo cual justifica la necesidad de la exención para guardar la equidad tributaria, así:

1.1. Contratos interadministrativos

El inciso segundo del artículo 288 de la Constitución Política, establece que *“Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la Ley”*.

El artículo 6 de la Ley 489 de 1998 dispone que *“En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”*.

El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 *“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”*.

El numeral 10º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, establece que *“En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares”*.

La Honorable Corte Suprema de justicia en sentencia de casación Radicación No. 38464 de julio de 2015, indicó lo siguiente: *“(…) Igualmente, acerca del convenio interadministrativo tiene dicho esta sala que éste consiste en “un negocio jurídico bilateral, celebrado entre dos entidades públicas que dentro de unas típicas relaciones de colaboración pretenden alcanzar un interés general.”*

El literal c) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 las entidades estatales pueden suscribir directamente **convenios y contratos** interadministrativos siempre que las obligaciones que de ellos se deriven tengan **relación directa con el objeto misional de la entidad ejecutora**, previsión reiterada en el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 en los siguientes términos:

Artículo 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto. Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales.

1.2. Alcance y fundamento del contrato de gerencia integral de proyectos

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece: “**ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, **previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad**, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...)” (negrilla extratextuales).

El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 prevé: **ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL.** Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza. Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración. (...) (negrillas extratextuales)

En la exposición de motivos de la actual Ley 80 de 1993 – Estatuto de Contratación Estatal -, publicados en la Gaceta del Congreso de la República No.75 del 23 de septiembre de 1992, se estableció: “De modo que el proyecto de ley trata de lograr que la relación contractual descansa sobre la autodeterminación y la auto vinculación de las partes, esto es, que el postulado de la autonomía de la voluntad constituya la fuente principal de los efectos que regirán la ejecución del contrato dentro del respeto que impone la igualdad de oportunidades que se traduce en el acatamiento de las condiciones impuestas en los pliegos de condiciones, términos de referencia o demás cuadernos de requisitos para la selección y sin perjuicio, claro está, de imperativos de ineludible cumplimiento que se apoyan en la necesidad de preservar el interés colectivo que en materia de contratación estatal resulta ser un valor de importancia significativa. (...) Sin duda una de las manifestaciones más importantes del postulado de la autonomía de la voluntad radica en la posibilidad que se confiere a las partes contratantes de regular sus relaciones, consultando su mejor conveniencia, a través de una serie de contratos cuyas estipulaciones no encajan en ninguno de los actos legalmente reglamentados, los cuales han sido llamados por la doctrina y la jurisprudencia como contratos innominados o atípicos. (...) El artículo 32 igualmente establece que son contratos estatales los previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, así como los que a título enunciativo son definidos en la citada disposición. Corresponden ellos a los llamados contratos nominados o típicos. La definición que se hace de algunos contratos radica en el hecho de que son contratos que en la actualidad resultan ser de frecuente utilización y que no se encuentran reglamentados en otras disposiciones. Se trata, como se indicó, de un listado meramente enunciativo, pues, no son ellos los únicos contratos que las entidades estatales pueden celebrar, ya que, también pueden pactar los que se encuentran definidos en otras normas y además todos aquellos acuerdos que encuadran dentro de la noción del contrato, en cuanto que es un acuerdo de voluntades que se orienta a producir obligaciones. (...)”

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto con Número Único: 11001-03-06-000-2008-00013-00 de fecha treinta (30) de abril de 2008, el Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, sostuvo: “Además de esta interpretación general que tiene en cuenta las atribuciones y los fines de las entidades públicas, pasa la Sala a aplicar las reglas de los artículos 1620 y 1622 del Código Civil a los contratos de gerencia integral de proyectos, con base en la información disponible, de suerte que si ambas partes los han ejecutado bajo el entendido de que Fonade “asume, bajo su cuenta y riesgo, la ejecución de un proyecto o parte de él” y que “el pago que se realice a Fonade en su condición de contratista, corresponde a la contraprestación que éste recibe por la ejecución del proyecto de inversión, incluido los costos administrativos asociados al mismo”, mal puede un tercero interpretar las cláusulas de los convenios interadministrativos contradiciendo la forma práctica con la que han interpretado sus obligaciones y les han dado cumplimiento. Como se expuso antes, prima en este caso la intención de las partes demostrada por la forma como se han ejecutado tales contratos, de acuerdo con las normas del Código Civil.”

Dadas las características del contrato atípico de gerencia integral de proyectos, este constituye un instrumento adecuado para la ejecución de proyectos complejos que implican especial dedicación de equipos humanos y técnicos y alto grado

ACTA N° 10
COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y OBRAS PÚBLICAS
Abril 26 de 2021



de dedicación y conocimiento. Por la naturaleza de tales contratos corresponde al gerente integral, a su vez, celebrar los contratos derivados necesarios para la ejecución de los proyectos los cuales se encuentran sujetos a la tributación nacional y local.

En consecuencia, de gravarse el contrato de gerencia integral con las estampillas departamentales se estaría generando una doble tributación. Es de anotar que las entidades que se encuentran habilitadas para prestar servicios de gerencia integral, a nivel nacional y territorial, son entidades estatales, razón por la cual los contratos a celebrarse por el Departamento tendrán el carácter de contratos interadministrativos, siendo necesario por razones de equidad, darles un tratamiento análogo al de los convenios interadministrativos que actualmente se encuentran exentos del pago de las estampillas departamentales.

1.3. Alcance y fundamento de los contratos de administración de recursos y asistencia técnica que se pueden celebrar con FINDETER.

FINDETER celebra dichos contratos en desarrollo de su objeto social consagrado en el numeral 2° del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que es la *“promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados”*, pues en ejecución del mismo celebra contratos de administración de recursos (literal f) del artículo 270 del EOSF) y asistencia técnica (literal m del artículo 268 del EOSF) con entidades estatales.

Los recursos recibidos en administración por FINDETER de las entidades estatales clientes, por instrucción de estos, son entregados por FINDETER, actuando en nombre propio, pero en interés de sus clientes, a una sociedad FIDUCIARIA a través de un contrato de fiducia mercantil.

El Contrato de Fiducia Mercantil, dado el régimen legal aplicable a FINDETER S.A. como institución financiera de carácter oficial, en su condición de FIDEICOMITENTE, es un contrato regido por las normas del derecho privado, especialmente por las normas del Código de Comercio y del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), y no estará sujeto a las disposiciones contenidas en las Leyes 80 de 1993 ni 1150 de 2007 o aquellas que las modifiquen, sustituyan o reglamenten, ni tampoco a las normas que regulan los procedimientos y los actos administrativos

De igual forma la jurisdicción para resolver las controversias contractuales que se llegaren a presentar entre FINDETER S.A. y la FIDUCIARIA, así como entre la FIDUCIARIA, actuando como vocera del Patrimonio Autónomo que se constituya y los contratistas con que se vincule, será la jurisdicción civil ordinaria y no la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo prescribe el numeral 1° del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011.

En el mismo sentido el parágrafo 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 15 de la Ley 1150 de 2007, prescribe que los contratos celebrados por FINDETER como entidad financiera de carácter estatal, relacionados con el giro ordinario de su objeto, se rigen por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades y no por las disposiciones del Estatuto General de la Contratación Pública.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, dispone que FINDETER, no obstante contar con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública por expresa disposición legal, aplicará en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estará sometida al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En virtud del régimen del Código de Comercio aplicable, las normas de la oferta mercantil y demás disposiciones de tal Código, se aplicarán teniendo en cuenta que este manual operativo y los términos de referencia de cada convocatoria y sus adendas, establecen unos presupuestos, condiciones y requisitos para la validez, eficacia y exigibilidad de las

ACTA N° 10
COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y OBRAS PÚBLICAS
Abril 26 de 2021



ofertas.

En el mismo orden de ideas, los bienes fideicomitidos constituyen un PATRIMONIO AUTÓNOMO independiente y separado de los patrimonios de las partes, el cual está exclusivamente destinado a los fines de este.

En consecuencia, los bienes de propiedad del PATRIMONIO AUTÓNOMO garantizan exclusivamente las obligaciones contraídas por éste para dar cumplimiento a la finalidad perseguida, de acuerdo con los términos del contrato, aunque pueden servir de fuente de pago de obligaciones adquiridas por el FIDEICOMITENTE, y que éste ordene cancelar con cargo a los recursos fideicomitidos, cuando quiera que no se encuentren afectos compromisos específicos.

Al respecto, debe decirse que el Patrimonio Autónomo constituido en virtud del contrato de fiducia mercantil que celebre FINDETER, es un centro de imputación jurídica. Sobre el punto, establece el artículo 2.5.2.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010, lo siguiente:

Artículo 2.5.2.1.1. Derechos y deberes del fiduciario. *Los patrimonios autónomos conformados en desarrollo del contrato de fiducia mercantil, aun cuando no son personas jurídicas, se constituyen en receptores de los derechos y obligaciones legales y convencionalmente derivados de los actos y contratos celebrados y ejecutados por el fiduciario en cumplimiento del contrato de fiducia.*

El fiduciario, como vocero y administrador del patrimonio autónomo, celebrará y ejecutará diligentemente todos los actos jurídicos necesarios para lograr la finalidad del fideicomiso, comprometiendo al patrimonio autónomo dentro de los términos señalados en el acto constitutivo de la fiducia. Para este efecto, el fiduciario deberá expresar que actúa en calidad de vocero y administrador del respectivo patrimonio autónomo.

En desarrollo de la obligación legal indelegable establecida en el numeral 4 del artículo 1234 del Código de Comercio, el Fiduciario llevará además la personería del patrimonio autónomo en todas las actuaciones procesales de carácter administrativo o jurisdiccional que deban realizarse para proteger y defender los bienes que lo conforman contra actos de terceros, del beneficiario o del constituyente, o para ejercer los derechos y acciones que le correspondan en desarrollo del contrato de fiducia. (...)”

En forma similar a lo que ocurre con los contratos de gerencia integral de proyectos, en los de administración de recursos y asistencia técnica, la entidad estatal busca encomendar la gestión y ejecución de un proyecto determinado a FINDETER, quien en desarrollo de la asistencia técnica podrá realizar el diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión, cobrando una remuneración determinada por tal asistencia. Sin perjuicio de lo anterior el resto de recursos diferentes a la remuneración de FINDETER se ejecutarán a través de contratos celebrados por el Patrimonio Autónomo constituido por la financiera, siguiendo instrucciones del Comité Fiduciario donde tiene presencia con voz y voto las entidades estatales clientes.

En estos contratos le asiste a las partes un interés común de sacar adelante proyectos para la promoción del desarrollo regional y urbano.

Teniendo en cuenta esa intención de mutua colaboración esta asamblea ha exonerado otros tipos de convenios y contratos interadministrativos, Adicionalmente, de no darse dicha exoneración se podría presentar una doble tributación en la ejecución de estos recursos, que requiere ser mitigada y puesta en reglas de exclusión de la carga so pena de generar imposibilidad en la gestión del departamento y un sobrecosto excesivo en la carga de ejecución. En particular la doble tributación se genera en el entendido que cuando la entidad pública que realice la gerencia sea de las entidades responsables del pago de la estampilla debe aplicar la misma en los contratos que deba realizar para prestar la gerencia del proyecto. Por ello debemos buscar una precisión a través de la exención que impida generar este efecto negativo en el desarrollo de los contratos de gerencia integral y de asistencia técnica, y además de poner en equidad a los demás convenios y contratos interadministrativos que suscriba el departamento del Atlántico en cuanto al componente de la remuneración de la gerencia o de la asistencia que perciba la entidad pública.

1.4. Principio de equidad tributaria.

El artículo 363 de la Constitución dispone:

ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de *equidad*, *eficiencia* y *progresividad*.

El primero ha sido entendido de acuerdo con la sentencia C-059/ 19 como aquel “criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión.”

Así mismo, la jurisprudencia, entre otras la sentencia C-600/15 ha comprendido dos variables frente a la equidad tributaria, así:

“(i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.”

En ese sentido, el componente horizontal se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del tributo. En cambio, el componente vertical guarda identidad de propósitos con el principio de progresividad tributaria, el cual se predica no de los contribuyentes individualmente considerados, sino del sistema impositivo en su conjunto.

En cuanto al principio de progresividad propio del componente vertical, la sentencia C-010 de 2018 ha comprendido que: “Este principio compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado por lo que se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.”

Por otra parte, la sentencia C-932/04, estableció una metodología para analizar el principio de equidad tributaria, al respecto dijo que, “el principio de equidad tributaria toma fundamento **en el juicio de igualdad**, con el propósito de determinar si una medida impositiva, la consagración de una exención o la determinación de una herramienta de recaudo, cumplen o no con la obligación de dar **el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes o a destinatarios que están en circunstancias idénticas o asimilables**”.

Lo anterior, conforme a la sentencia C-521/19, significa que:

“en el juicio de igualdad se debe determinar si, en relación con un criterio de comparación, o *tertiumcomparationis*, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares y, de superarse esta etapa, se deberá proceder a realizar un juicio integrado de igualdad o juicio de razonabilidad de la medida, en el que se estudia la legitimidad, importancia e incluso necesidad del fin y del medio, así como la adecuación e idoneidad del trato diferenciado y, en algunos casos, cuando estén en riesgo derechos fundamentales, grupos vulnerables o se haya hecho uso de criterios prohibidos de discriminación, se debe verificar la proporcionalidad estricta de la medida frente a los principios afectados.”

De estos tres principios devienen conceptos como el de justicia e igualdad en materia tributaria.

Respecto del principio de igualdad que de acuerdo con la Sentencia C-1112/01 “supone un concepto relacional. Esto significa que cualquier determinación sobre su vigencia material requiere del acto comparativo de varios sujetos o situaciones. Así mismo, parte de una labor de identificación de los criterios que han dado lugar a la diferenciación. Constitucionalmente, algunos de estos criterios están prohibidos expresamente y otros están autorizados para promover

ACTA N° 10
COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y OBRAS PÚBLICAS
Abril 26 de 2021



la igualdad sustancial y así "el ideal de justicia contenido en el preámbulo."

En este aparte nos referiremos a un aspecto que está íntimamente entrelazado con el artículo 95-9 en tanto su interpretación surge de esta norma en relación con otras. Así pues, se ha dicho en la Sentencia C-690/96 que:

"En consideración a que la justicia es valor determinante en el Estado Social de Derecho y se constituye en un marco de conducta de los poderes públicos, ni el legislador puede serle indiferente en el proceso de creación de normas, ni el aplicador del derecho en su labor de ponderación, debe resultar ajeno a la misma. El valor de la justicia que consagra el Preámbulo de la Constitución se materializa en otras disposiciones superiores, tales como el principio de la justicia tributaria. Por disposición constitucional, el sistema tributario se encuentra necesariamente ligado a principios de justicia material, por lo que, a pesar de la generalidad e impersonalidad de la ley tributaria, no puede pretender privilegios o castigos desproporcionadamente gravosos para situaciones particularizadas. Entonces, para que una disposición genéricamente equitativa y justa sea conforme con la Constitución, debe señalar circunstancias de aplicación justa y equitativa de la ley tributaria".

En esta misma línea, el principio de equidad tributaria demanda sistemas tributarios que promuevan el aporte ciudadano de manera directamente proporcional a su expresión de riqueza que constituye el detonante (hecho económico) de la obligación tributaria.

En ese contexto de esfuerzos compartidos en el que se constituyen los contratos de gerencia integral de proyectos y contratos de administración de recursos y asistencia técnica, se ha considerado la necesidad de levantar la imposición de las estampillas Departamentales, entre otras cosas por equiparar este contrato a los que ya se encuentran exentos en virtud de lo establecido en los literales a y b del numeral 1 del artículo 156 de Decreto ordenanza 00545 de 2017 los cuales establecen:

Están exentos de las estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Para el Bienestar del Adulto Mayor, Pro Hospital Universitario Cari ESE y Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel, los siguientes actos, operaciones y documentos:

- a. Convenios interadministrativos e interinstitucionales de colaboración mutua, cofinanciación o transferencia de recursos;
- b. Convenios especiales de cooperación, contratos de financiamiento y contratos para la administración de proyectos para la ejecución de actividades de ciencia, tecnología e innovación;

Siendo, que esta tipología de contratos se fundamentan en los mismos principios de colaboración entre entidades estatales que orientan los "Convenios interadministrativos e interinstitucionales de colaboración mutua, cofinanciación o transferencia de recursos", los cuales tienen parecidas condiciones o naturaleza a los contratos de gerencia integral de proyectos y administración de recursos y asistencia técnica e desconoce como el Estatuto Tributario omitió hacer referencia a estos para igual que sus homólogos excluirlos del pago de las estampillas,

Teniendo en cuenta que en el Régimen tributario del Departamento ya existe exención para relaciones celebradas entre el Departamento y entidades de naturaleza pública (convenios interadministrativos) específicos de ciencia y tecnología, y que los contratos a entregarse en desarrollo de contratos de gerencia integral de proyectos y de administración de recursos y asistencia técnica son considerados de similar naturaleza, por la necesidad que enviste su celebración en pro de alcanzar las metas y programas del Departamento que redundan en el bienestar colectivo de nuestro territorio.

No hay que perder de vista que, la condición de "impuesto indirecto" que tienen las estampillas tiene que ver con que, el responsable de su pago resulta siendo el mismo Departamento, luego toda reducción que de éste impuesto se promueva necesariamente representa un menor costo fiscal en la contratación, que en estas condiciones sin lugar a duda promueve una holgura presupuestal para dotar con mayores recursos al Departamento. (Beneficiando a todos los sectores).

Es necesario tener en cuenta que, a menor costo en la contratación mayor probabilidad de recursos para ejecutar en gastos necesarios. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el sujeto pasivo que existen dos tipos de

obligados:

“De iure” que son aquellos que pagan formalmente el impuesto; y “de facto” quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final (Sentencia C-209/16)”.

Importante mencionar entonces que, en el caso de las estampillas, en estos contratos interadministrativos que son de colaboración en la gestión pública, de no establecerse la exclusión de la carga, se generaría. luego en su ejecución, de nuevo la carga de la estampilla, lo cual hace que se genere una gran dificultad en la gestión pública departamental, limitando la gestión y alcance, por el sobre costo que implicaría el pago de estampillas por este primer vínculo contractual público de colaboración.

Los sobrecostos en estos escenarios son asumidos por las entidades públicas, en este caso el departamento del Atlántico, ya que se incluye el valor de este impuesto indirecto dentro de los contratos, es decir la reducción de la tarifa no la goza en estricto sentido el contratista sino la entidad, lo cual representa un menor costo fiscal, que en épocas de crisis permite mayor capacidad de gasto para adquirir más bienes o servicios asociados a las necesidades urgentes.

2. IMPACTO FISCAL

Ahora bien, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, debe analizarse el impacto fiscal de esta propuesta. Establece la mencionada norma:

Artículo 7º. 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.** (...) (Se resalta)*

Al respecto es importante mencionar que la propuesta de omitir imponer el gravamen de estampillas Departamentales en contratos interadministrativos de gerencia integral y de administración de recursos y asistencia técnica no generarían reducción en el recaudo actual de las estampillas por cuanto a la fecha (marzo de 2021) el Departamento no ha percibido ingreso por recaudo de estampillas Departamentales por causa o con ocasión de la celebración de estos contratos. Adicionalmente el liberar esta operación contractual inicial, que generaría sobrecostos directos al departamento como entidad requirente de la gestión de otras entidades públicas en colaboración, impediría la generación de más opciones de recursos para ser ejecutados en las operaciones contractuales, que se desarrollen en estos contratos que pueden ser objeto de la estampilla y por ello no habría pérdida de recursos, respetando el régimen actual de las estampillas.

En ese orden de ideas la adopción de la exclusión del pago de la estampilla no ameritaría la identificación de fuente sustituta, ya que su otorgamiento no produce merma en el recaudo tributario por este concepto, pero en todo caso, es menester aclarar que si se hiciere necesario, el valor de disminución por este concepto podría verse compensado con los ingresos corrientes de libre destinación, para lo cual se coloca como rentas con las que se compensaría una eventual disminución del recaudo por este concepto, la correspondiente al comportamiento registrado por el Impuesto de vehículos automotores junto con las correspondientes sanciones e intereses, y como fuente adicional el Impuesto de Registro, para lo cual se presenta el comportamiento que viene registrando dichas rentas en el comparativo que se hace frente a todas las medidas que se han ido implementando en materia de modernización de sistemas, implementación de nuevo software y políticas agresivas de fiscalización, determinación y cobro tal como se relaciona a continuación.

No obstante, y con el fin de mitigar cualquier riesgo de insuficiencia de rentas para cubrir los proyectos de las destinaciones específicas que afectan las estampillas que pudiesen en una eventualidad tener afectación conforme al

ACTA N° 10
COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y OBRAS PÚBLICAS
Abril 26 de 2021



Acta CODFIS del 20 de abril, se determinaron condiciones de compensación con recursos de gestión adicional producto de los esfuerzos en fiscalización y cobro de los tributos departamentales,

Considera la Corte Constitucional que el artículo 7 de la Ley 819 debe ser entendido *“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”* (Sentencia C-502/07). Es decir que la realidad económica no puede ser obviada en función de una perspectiva presupuestal rígida,

Así, se insiste en señalar que no existe cambio negativo en el recaudo total de las estampillas, que sin embargo se esta previendo rentas sustitutivas para garantizar las inversiones de los sectores que se benefician de este recaudo, en el monto que se estima corresponde a la remuneración en tanto, los demás montos que, producto de la contratación inherente al desarrollo de los proyectos que se ejecutan a la celebración de esta clase de contratos, sin lugar a dudas deberán responder por el pago de las estampillas, misma condición de gravados que tendrán los contratos de gerencia integral de proyectos y de administración de recursos y asistencia técnica que sean celebrados en otros municipios.

Hasta aquí este documento de ampliación permite arribar a las siguientes conclusiones:

- Los contratos interadministrativos de gerencia integral de proyectos y de administración de recursos y asistencia técnica, se asemejan en su objetivo de servir de medio para unir esfuerzos entre entidades públicas en aras de ejecutar proyectos de gran impacto para el bienestar colectivo.
- En el Departamento algunos convenios interadministrativos ya gozan de un tratamiento preferencial, la razón que justifica dicho tratamiento radica en la naturaleza de estos vínculos, de aunar esfuerzos para el mejoramiento de la gestión pública, por razones de equidad, es consecuente darles un tratamiento análogo al de los convenios interadministrativos a estos específicos de gerencia integral, de asistencia técnica y de manejo de recursos, a los que actualmente se encuentran exentos del pago de las estampillas departamentales.
- Por la naturaleza de tales contratos corresponde al gerente integral, celebrar los contratos derivados necesarios para la ejecución de los proyectos, por lo tanto, de gravarse este tipo de contratos con las estampillas departamentales se estaría generando una doble tributación.

En consideración de lo anterior solicitamos respetuosamente a la Asamblea acotar la redacción de la propuesta presentada conforme al siguiente contenido:

PRESENTADA	PROPOSICIÓN
Proyecto de Ordenanza No. XXXXX “Por medio de la cual se modifica un numeral y un literal del artículo 156 del decreto Ordenanzal 00545 de 2017”.	Proyecto de Ordenanza No. XXXXX “Por medio de la cual se modifica un numeral y un literal del artículo 156 del decreto Ordenanzal 00545 de 2017”.
ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el numeral 1 y su literal a, del artículo 156 del Decreto Ordenanzal 00545 de 2017 los cuales quedarán así: Artículo 156. Exenciones. El régimen de exenciones aplicable es el siguiente: 1. Están exentos de las estampillas	ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el numeral 1 y su literal a, del artículo 156 del Decreto Ordenanzal 00545 de 2017 los cuales quedarán así: Artículo 156. Exenciones. El régimen de exenciones aplicable es el siguiente: 1. Están exentos de las estampillas Ciudadela,

ACTA N° 10
COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y OBRAS PÚBLICAS
Abril 26 de 2021



Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Para el Bienestar del Adulto Mayor, Pro Hospital Universitario Cari ESE y Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel, los siguientes actos, operaciones y documentos: a. Convenios interadministrativos e interinstitucionales de colaboración mutua, cofinanciación o transferencia de recursos y contratos interadministrativos. ARTÍCULO SEGUNDO: Vigencias y derogatorias. La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Para el Bienestar del Adulto Mayor, Pro Hospital Universitario Cari ESE y Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel, y Pro ITSA los siguientes actos, operaciones y documentos: a. Convenios interadministrativos e interinstitucionales de colaboración mutua, cofinanciación o transferencia de recursos y contratos interadministrativos de gerencia integral de proyectos y de administración de recursos y asistencia técnica celebrados por el Departamento, ARTÍCULO SEGUNDO: Vigencias y derogatorias. La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.
---	---

PROPOSICIÓN FINAL

Por las razones y consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión de Presupuesto y Obras Públicas de la Honorable Asamblea Departamental del Atlántico aprobar el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ordenanza **“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA UN NUMERAL Y UN LITERAL DEL ARTÍCULO 156 DEL DECRETO ORDENANZAL 00545 DE 2017”**

10

ORDENANZA No. _____ DE 2021

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA UN NUMERAL Y UN LITERAL DEL
ARTÍCULO 156 DEL DECRETO ORDENANZAL 00545 DE 2017”**

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO

En uso de sus facultades Constitucionales y legales en especial las conferidas por la constitución nacional artículo 300 numeral 9, Decreto Ley 1222 de 1986 artículo 62 numeral 1 y 15,

ORDENA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Modifíquese el numeral 1 y su literal a, del artículo 156 del Decreto Ordenanzal 00545 de 2017 los cuales quedarán así:*

Artículo 156. Exenciones. El régimen de exenciones aplicable es el siguiente:

@asambleaAtlco @asambleaatlantico secretariageneral@asamblea-atlantico.gov.co

Barranquilla Calle 40 No 45-46 / Tel: 3307117 – 3126973500 Nit. 890107615-1

www.asamblea-atlantico.gov.co

ACTA N° 10
COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y OBRAS PÚBLICAS
Abril 26 de 2021



1. Están exentos de las estampillas Ciudadela, Pro Desarrollo, Pro Electrificación Rural, Pro Cultura, Para el Bienestar del Adulto Mayor, Pro Hospital Universitario Cari ESE y Pro Hospitales de Primer y Segundo nivel, y Pro ITSA los siguientes actos, operaciones y documentos:
 - a. Convenios interadministrativos e interinstitucionales de colaboración mutua, cofinanciación o transferencia de recursos y contratos interadministrativos de gerencia integral de proyectos y de administración de recursos y asistencia técnica celebrados por el Departamento.

ARTÍCULO SEGUNDO: Vigencias y derogatorias. La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

SANTIAGO MIGUEL ARIAS FERNÁNDEZ
PRESIDENTE
DIPUTADO PONENTE

11

JORGE MARIO CAMARGO
SECRETARIO