REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XVIII - Nº 746 Bogotá, D. C., miércoles 19 de agosto de 2009 EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro Deporte de los departamentos y a Bogotá, D. C.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, respecto de los recursos con que los entes deportivos departamentales contarán para su ejecución, autorízase a las asambleas departamentales y al Concejo de Bogotá, D. C., para que ordene la emisión de la estampilla "pro Deporte", la cual podrá determinarse para periodos limitados o en forma indefinida, según los planes deportivos territoriales que se aprueben en los términos definidos en la mencionada ley.

Artículo 2°. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior se destinará principalmente, para que a través de los entes deportivos departamentales de que trata la Ley 181 de 1995, o quien haga sus veces se coadyuve a financiar las siguientes actividades e inversiones sociales, sin perjuicio de otros recursos complementarios establecidos en la ley:

a) Estimular la participación comunitaria y la integración funcional en los términos de la Constitución Política, la Ley General del Deporte y las demás normas que lo regulen;

b) Coordinar y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental;

c) Prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y a las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte en el territorio de su jurisdicción;

d) Ejecutar los planes departamentales para el desarrollo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre;

e) Cofinanciar la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de los municipios;

f) Promover, difundir y fomentar la práctica de la educación física, el deporte y la recreación en el territorio departamental;

g) Cooperar con los municipios y las entidades deportivas y recreativas en la promoción y difusión de la actividad física, el deporte y la recreación y atender a su financiamiento de acuerdo con los planes y programas que aquellos presenten.

Artículo 3°. Autorízase a las Asambleas Departamentales y al Concejo de Bogotá, D. C., para que determinen las características, hechos económicos, actos administrativos u objetos de gravamen, tarifas, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se realizan en los departamentos y municipios de los mismos y en Bogotá, D. C.

Artículo 4°. Las providencias que expidan las asambleas departamentales y el Concejo de Bogotá D. C., en cuyo territorio se establezca la estampilla "pro Deporte", autorizado por la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. Las obligaciones de adherir y anular las estampillas a que se refiere esta ley quedan a cargo de los funcionarios departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, según el caso, que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo de esta estampilla se destinará para lo establecido en el artículo 2° de la presente ley y la tarifa con que se graven los distintos actos, no podrán exceder del dos por ciento (2%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. Los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, D. C., de acuerdo a las ordenanzas y Acuerdo que los reglamenten y su control estará a cargo de las respectivas, Contralorías Departamentales

y de la Contraloría Distrital de Bogotá, D. C., en lo de competencia de cada cual.

Tales recaudos serán manejados en cuentas presupuestales de destinación específica en los términos del artículo 2º, dirigidas a la inversión para el deporte en el mismo departamento y en Bogotá, D. C., en que se originaron.

Parágrafo. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la Ley 181 de 1995, los entes deportivos departamentales o quienes hagan sus veces, serán quienes arbitren los recursos dispuestos en el presente artículo, observando las reglas establecidas en la misma ley y las destinaciones de que trata el artículo 2º.

Artículo 8°. La emisión de las estampillas cuya creación se autoriza por medio de la presente ley será hasta por tres por ciento (3%) del valor del presupuesto del respectivo departamento y hasta por el tres por ciento (3%) del presupuesto anual de Bogotá, D. C.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

María Violeta Niño Morales,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley que presento a consideración del Congreso de la República, a través de la honorable Cámara de Representantes, se origina en el fenómeno de la insuficiencia legislativa, con relación a la autorización que la Ley General del Deporte otorgó a los departamentos del país para establecer rentas o tributos con destino al deporte.

Los departamentos que han procedido de acuerdo con la ley han enfrentado demandas frente a los tribunales y el Consejo de Estado, que han terminado por la nulidad de las ordenanzas que han establecido tales rentas.

¿La razón de ello? La Ley General del Deporte no determinó los elementos fundamentales de tales contribuciones o impuestos, con lo cual esta insuficiencia legislativa ha paralizado la posibilidad de que estas entidades territoriales puedan fomentar en deporte.

En esta exposición de motivos se hace un análisis de la importancia del deporte, del papel de los entes departamentales, de las rentas existentes y de la necesidad de unificar en un solo texto las características de las rentas que se espera autorizar a los departamentos y a Bogotá Distrito Capital, para el fomento del deporte. Con ello el Congreso de la República subsanará la insuficiencia legislativa en la cual incurrió y que no ha sido superada a lo largo de más de una década.

Distintos departamentos en períodos recientes han intentado dar alcance a lo dispuesto en la Ley General del Deporte, estableciendo contribuciones que se han declarado nulas. El cuadro 1 presenta tres casos recientes de lo ocurrido.

CUADRO 1

EJEMPLO DE LOS ACTOS DEPARTAMENTALES A LOS CUALES SE LES HA DECRETADO NULIDAD AL ESTABLECER UNA CONTRIBUCION CON DESTINACION PARA EL DEPORTE

VALLE DEL CAUCA	CASANARE	TOLIMA
Ordenanza número 161 de 2003 (enero 2), *por medio de la cual se crea una contribución con destino al Deporte, la Educación Física y la Recreación en el Valle del Cauca*.	Ordenanza 22 "por la cual se crea una contribución equivalente al 1% sobre Todos los Contratos que realicen la Gobernación de Casanare y las Entidades Descentralizadas del orden Departamental, a partir de dos salarios mínimos legales vigentes".	Ordenanza número 0056 de 2001, *por medio de la cual se crea la contribución para el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre*.
La honorable Asamblea del departamento del Valle del Cauca, en uso de las facultades constitucionales (artículo 300 numeral 4 y artículo 52), legales Ley 181 de 1995, artículo 75, y Ordenanza 022 de 1997.	Con base en lo anterior se expide la Ordenanza 17 de 24 de agosto de 2004, por la cual se expidió el Estatuto de Rentas del departamento de Casanare.	La Asamblea Departamental del Tolima, en uso de las facultades conferidas en el artículo 200 numeral 4 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 74 de la Ley 181 de 1995 para los Entes Deportivos Departamentales.
Artículo 1°. ***Creación***. De conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, créase la contribución en el departamento del Valle del Cauca con **destino** al **deporte**, la recreación y la educación física.	Artículo 259. *Contribución*. Créase la Contribución pro desarrollo del Deporte en el departamento de Casanare.	Artículo 1°. Créase como renta para el Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre en el departamento del Tolima, la Contribución Departamental para Indeportes Tolima a Moteles, Amoblados, Residencias y Hoteles.

VALLE DEL CAUCA	CASANARE	TOLIMA
Artículo 2°. **Hecho Generador**. Está constituido por el servicio de telefonía celular, beeper, buscapersonas y demás servicios de telecomunicaciones y telemática que existan o se creen en la jurisdicción del departamento del Valle del Cauca.	Artículo 260. *Estructura*. La contribución pro desarrollo del deporte, tendrá la siguiente estructuración. **Hecho Generador**. Lo constituye la suscripción de contratos con o sin formalidades con la administración departamental de Casanare, Asamblea Departamental, E.S.E Hospital Yopal, Indercas, Capresoca E.P.S., Instituto Financiero de Casanare, empresas industriales y/o comerciales y demás entidades descentralizadas del orden departamental, cuyo monto a pagar sea igual o superior a Tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Artículo 2°. **Hecho Generador**: Está constituido por el servicio de alojamiento transitorio o temporal, prestado por Moteles, Amoblados, Residencias y Hoteles.
Artículo 3°. **Causación**. Se causa en el momento del cobro del servicio telefónico celular, beeper, buscapersonas y demás servicios de telecomunicaciones y/o telemática que existan o se creen en la jurisdicción del Valle del Cauca, excluyendo la telefonía fija.	Causación. La contribución se causa en el momento de la suscripción del contrato.	
Parágrafo. El servicio se considera prestado en donde efectivamente se ejecute además se entiende que el mismo se presta en dicha jurisdicción cuando se presente una de las siguientes situaciones:		
a) Cuando la facturación sea remitida a la dirección ubicada en el departamento del Valle del Cauca. b) Cuando el usuario del servicio tenga su residencia o domicilio en el departamento del Valle del Cauca. c) En el caso de telefonía celular, a través del servicio de tarjetas prepagadas, se entiende que es objeto del tributo, las que hayan sido adjudicadas en el departamento del Valle del Cauca o cuando sean utilizadas por los usuarios en la misma jurisdicción, de conformidad con los reportes que las empresas proveedoras realicen en el departamento.		

Como se observa en el cuadro 1, cada departamento determinó ingeniosamente en su momento la forma de establecer las contribuciones o rentas para el deporte. El Valle lo hizo definiendo como hecho generador el servicio de telefonía celular, beeper, buscapersonas y demás servicios de telecomunicaciones y telemática con jurisdicción territorial del departamento. Por su parte, el departamento de Casanare determinó el hecho generador según la suscripción de contratos con o sin formalidades con la administración departamental de Casanare y otras entidades públicas, todas ellas del orden departamental. Y por último, para el departamento del Tolima, el hecho generador se determinó en función del servicio de alojamiento transitorio o temporal, prestado por Moteles, Amoblados, Residencias y Hoteles. Nótese la gran heterogeneidad en los componentes de estas contribuciones.

En cuanto a otras características de las contribuciones, en donde se define sujeto activo, sujeto pasivo, la base gravable, tarifa y destinación, como aspectos esenciales, se tienen las siguientes regulaciones por departamento, según el cuadro 2.

CUADRO 2

COMPARATIVO DE OTROS ASPECTOS CONSTITUTIVOS DE LAS CONTRIBUCIONES EN TRES CASOS DEPARTAMENTALES DECLARADOS NULOS POR LOS TRIBUNALES

VALLE DEL CAUCA	CASANARE	TOLIMA
Artículo 4°. ***Sujeto Pasivo****. Son los usuarios del servicio de telefonía celular, beeper, buscapersonas y demás servicios de telecomunicaciones y/o telemática que existan o se creen en la jurisdicción del Valle del Cauca, excluyendo la telefonía fija.*	Sujeto Pasivo. La persona natural o jurídica o entidad con quien se suscribe el contrato.	Artículo 4°. *Sujeto Pasivo.* El Sujeto Pasivo son los establecimientos comerciales como Moteles, Amoblados, Residencias y Hoteles, que presten sus servicios en el departamento del Tolima.
Sujeto Activo. *El Instituto del* ***Deporte****, Educación Física y la Recreación del Valle del Cauca Indervalle, o quien haga sus veces.*	Sujeto Activo. El sujeto activo es el departamento de Casanare como acreedor de los recursos que se generen.	Artículo 3°. *Sujeto Activo*. El sujeto Activo de la Contribución Departamental para el Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, es el departamento del Tolima. Artículo 8° *Ejecución*: La ejecución de los recursos por concepto de la Contribución de que trata la presente Ordenanza estará en cabeza de Indeportes Tolima.
Sujeto Responsable. *Las empresas prestadoras de servicios como agentes retenedores.*		
Artículo 5°. ***Base Gravable.*** *Está constituida por el valor del servicio prestado que en forma mensual o periódica se facture al usuario del servicio sin incluir impuesto sobre las ventas, las contribuciones y las sanciones.*	Base *Gravable*. La base gravable está constituida por el valor de los pagos totales y/o parciales con montos iguales o superiores a Tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, descontando el impuesto al valor agregado IVA.	Artículo 5°. *Base Gravable*. Para los responsables del pago de la contribución para el Deporte, la Recreación y Aprovechamiento del Tiempo Libre en el departamento del Tolima, la base gravable se cobrará sobre el valor total de la cuantía, determinado en el comprobante de pago, por el servicio prestado de alquiler y/o alojamiento transitorio o temporal de habitación o suite.
Parágrafo. El período gravable corresponde al de la facturación periódica que tengan establecidas las empresas prestadoras de los servicios gravados en esta Ordenanza.		
Artículo 6°. *Tarifa****.*** *La tarifa es el equivalente al dos por ciento (2%) sobre la base establecida en el artículo anterior.*	Tarifa. Uno (1%) por ciento del valor a pagar.	Artículo 6°. *Tarifa.* La tarifa de la contribución de que trata la presente Ordenanza será del cinco por ciento (5%) del valor total de la base gravable descrita en el artículo anterior de esta ordenanza.

VALLE DEL CAUCA	CASANARE	TOLIMA
Artículo 7°. ***Período Gravable, Liquidación y Pago***. *El período gravable es mensual o de acuerdo al periodo de facturación que utilice cada empresa.*		Artículo 7°. *Período para Declarar y Recaudo.* El período de cada declaración será mensual y los establecimientos sujetos a esta contribución, serán responsables del recaudo de la misma y deberán cancelarla ante la Tesorería de Indeportes Tolima dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente al período causado.
La contribución será mensualmente incluida en la factura de cobro del servicio, o en la forma que tenga dispuesta para tal fin por parte de las empresas prestadoras del servicio, la cual dentro de los primeros quince (15) días calendario siguientes al vencimiento de la facturación declarará y pagará en la Tesorería de ***Indervalle*** *o entidad financiera que se disponga para tal fin.*		Parágrafo. *La Tesorería de Indeportes Tolima.* Diseñará los formatos para la declaración de la presente contribución.
Parágrafo. La Secretaría de Hacienda del Departamento diseñará y adoptará el formulario oficial (con su respectiva instrucción para su diligenciamiento) en el que se deberá declarar y pagar la contribución establecida en esta ordenanza.		
Artículo 8°. ***Destinación***. *La contribución creada mediante la presente Ordenanza formará parte de las* ***rentas*** *propias del Instituto del* ***Deporte****, la Educación Física y la Recreación del Valle I****ndervalle*** *y se destinará a los siguientes fines.*		Artículo 10. *Aplicación*. Los recursos percibidos por concepto de la Contribución de que trata la presente ordenanza se dirigirán para el programa Fortalecimiento del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre en el departamento del Tolima.
Para los programas Institucionales de Indervalle incluidos en el Plan de Desarrollo del departamento. Para el programa de preparación de los deportistas y participación del Valle del Cauca, en los Juegos Nacionales. Para proyecto de capacitación de los periodistas deportivos del Valle del Cauca, que presente Cicrodeportes-Acord Valle del Cauca y que estén radicados en el Banco de Proyectos de Indervalle. Para financiar los programas y planes de las Ligas Vallecaucanas de Deporte, con miras al cumplimiento de su misión y representatividad de nuestra comarca en justas Nacionales e Internacionales. Para financiar el ingreso de niños menores de años, a los parques recreacionales adscritos a Recreavalle.		

VALLE DEL CAUCA	CASANARE	TOLIMA
Parágrafo. *Los recursos obtenidos por la contribución de que trata esta Ordenanza serán de uso exclusivo de* ***Indervalle.***		

En estas ordenanzas, los sujetos pasivos son usuarios de telecomunicaciones, o contratistas o prestadores de servicios de alojamientos, según el caso. Esto es una consecuencia de la heterogeneidad en el enfoque de estructuración de las contribuciones. En cuanto a los sujetos activos son en esencia los departamentos, pero en el caso del Valle se trata del Instituto que se aplica a estos fines cual es Indervalle o en el caso de Tolima Indeportes Tolima.

Para el Valle la tarifa es el equivalente al dos por ciento (2%), en el Casanare de uno (1%) por ciento del valor a pagar y en el Tolima del cinco por ciento (5%) del valor total de la base gravable. Así, las tarifas también presentan una fuerte variabilidad.

En síntesis, se requiere una ley que subsane la insuficiencia legislativa que se precisará en los apartes que siguen y que se origina por la ausencia de regulación de las características fundamentales de orden legal que deben tener las contribuciones autorizadas por el Congreso de la República para que sean impuestas por los departamentos con destino al deporte. Y también se trata de dar orden y homogeneidad al enfoque que debe seguirse para el ejercicio de la potestad contributiva que se autorice a los entes seccionales.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LA LEY GENERAL DEL DEPORTE E IMPORTANCIA DE APLICAR RECURSOS A LA ACTIVIDAD DEL DEPORTE

2.1 **Generalidades constitucionales y de la ley del deporte.**

La Ley 181 de 1995, *por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte*, tiene entre otros objetivos "(…) el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y la promoción de la educación extraescolar de la niñez y la juventud en todos los niveles y estamentos sociales del país, en desarrollo del derecho de todas las personas a ejercitar el libre acceso a una formación física y espiritual adecuadas. Así mismo, la implantación y fomento de la educación física para contribuir a la formación integral de la persona en todas sus edades y facilitarle el cumplimiento eficaz de sus obligaciones como miembro de la sociedad".

Así mismo, la ley crea el ***Sistema Nacional del Deporte***, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física.

Sobresale como parte del enfoque de la ley la articulación del Sistema del deporte con el sistema educativo; la promoción para las prácticas deportivas y de recreación; el acceso de programas deportivos a la discapacidad; el bienestar mediante el deporte a la población más pobre; la promoción del deporte competitivo y de alto rendimiento; el fomento de las escuelas deportivas; el incentivo a la investigación científica de las ciencias aplicadas al deporte; el deporte, y la seguridad y ausencia de violencia; la construcción de instalaciones deportivas y sus equipamientos; el planeamiento físico para el deporte; entre otros.

Dentro de los objetivos rectores de la ley general del deporte, se encuentra la necesaria coordinación de la gestión deportiva ***con las funciones propias de las entidades territoriales en el campo del deporte y la recreación*** y apoyar el desarrollo de estos.

La ley hace una declaración muy importante cual es que "El deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, ***son elementos fundamentales de la educación y factor básico en la formación integral de la persona***".

Sobre el particular, justamente se ha manifestado la Corte Constitucional: "Como lo ha señalado esta Corporación, la recreación es una actividad inherente al ser humano y necesaria, tanto para su desarrollo individual y social como para su evolución. La recreación cumple un papel definitivo en el aprendizaje del individuo como miembro de la sociedad, y es a través de ella como se conocen las bases de la comunicación y las relaciones interpersonales. La recreación cumple una función esencial en la consecución del libre desarrollo de la personalidad dentro de un marco participativo-recreativo, en el cual el individuo revela su dignidad ante sí mismo y ante la sociedad. La recreación constituye entonces un derecho fundamental conexo con el libre desarrollo de la personalidad, con todas sus implicaciones y consecuencias". (Ver Sentencia C-625-96 del 21 de noviembre de 1996, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.)

Igualmente mediante el deporte deberá llegarse a los grupos más vulnerables de la sociedad y el alcance de esta afirmación proviene del ordenamiento superior constitucional. El artículo 52 de la Constitución Política determina: "El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas". (Subrayado fuera de texto).

Como gasto social la actividad del deporte encuentra un referente también en el artículo 350 de la Constitución Política que determina que el gasto público social deberá ser definido en las disposiciones orgánicas del presupuesto de la Nación y le da prioridad a este componente sobre cualquier otra asignación.

De hecho en las disposiciones orgánicas del presupuesto, que son claramente aplicables a las entidades territoriales, en el parágrafo del artículo 41 se determina: "El gasto público social de las entidades territo-

riales no se podrá disminuir con respecto al año anterior ***y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial***, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación.

(L. 179/94, artículo 17)".

En la Sentencia C-590 de 1992 la Corte Constitucional definió el concepto de "inversión social" como "todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión que tienen como finalidad la de satisfacer necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población.

En síntesis, el gasto público social tiene un hondo fundamento constitucional. La inversión en deporte es un gasto social y comparte todas las características del gasto público social. Y las entidades territoriales pueden destinar recursos de su nivel respectivo para financiar estas actividades.

Prueba de ello es que la Ley 715 de 2001 determina igualmente que "Los departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. (…)

74.12. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental". (Artículo 74. Competencias de los departamentos en otros sectores).

En cuanto a los municipios, la Ley 715 de 2001 determina que "Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(…).

76.7. En deporte y recreación

76.7.1 Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

76.7.2 Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos. (…). (Artículo 76 de la Ley 715 de 2001).

Todas estas normas abundan en el mismo sentido del estatus jurídico que se ha venido reconociendo en las principales disposiciones orgánicas, para reconocer la importancia y el lugar del deporte como gasto público social y prioritario en el país.

2.2 Competencias de los departamentos en la ley general del deporte.

La búsqueda de una financiación complementaria para el deporte, que como se ha dicho está prevista, pero en forma insuficiente por el legislador, encuentra su justificación en las exigencias de las competencias que tienen a cargo los departamentos en el sistema general del deporte. Por ello, además de las competencias ya referidas en la Ley 715 de 2001, se mencionan en este numeral las competencias del orden departamental en la materia.

En el artículo 7º, se ordena que los entes deportivos departamentales y municipales coordinarán y promoverán la ejecución de programas recreativos para la comunidad, en asocio con entidades públicas o privadas que adelanten esta clase de programas en su respectiva jurisdicción.

En el artículo 9º, en conjunción con el Ministerio de Educación Nacional y Coldeportes, los entes territoriales propiciarán el desarrollo de la educación extraescolar de la niñez y de la juventud, entre otras formas, dotando a las comunidades de instalaciones deportivas y recreativas.

En el artículo 14, los entes deportivos departamentales y municipales diseñarán conjuntamente con las secretarías de educación correspondientes los programas necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Educación General y concurrirán financieramente para el adelanto de programas específicos, tales como centros de educación física centros de iniciación y formación deportiva festivales recreativos escolares y juegos intercolegiados.

En el artículo 23 y dentro del marco general de la Ley 50 de 1990 (artículo 21), las cajas de compensación familiar deberán desarrollar programas de fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la participación comunitaria para los trabajadores de las empresas afiliadas, dando prioridad a la celebración de convenios con el Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, y con los entes deportivos departamentales y municipales.

En el artículo 44, Coldeportes en coordinación con los entes deportivos departamentales y municipales, en su caso, adoptará las medidas necesarias para facilitar la preparación técnica, la incorporación al sistema educativo y la plena integración social y profesional de los deportistas de alto rendimiento durante su carrera deportiva y al final de la misma. Y luego se fijan distintas opciones para lograrlo.

En el artículo 46 al definirse el Sistema Nacional del Deporte se incluyen todos los organismos, articulados entre sí para permitir el acceso de la comunidad al deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física. En dicho sistema sus objetivos se consiguen mediante actividades del deporte formativo, el deporte social comunitario, el deporte universitario, el deporte competitivo, el deporte de alto rendimiento, el deporte aficionado, el deporte profesional, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, mediante las entidades públicas y privadas que hacen parte del Sistema.

En el artículo 50, se consideran como organismos del Sistema, entre otros, a ***los entes departamentales***, municipales y distritales que ejerzan las funciones de fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recrea-

ción y el aprovechamiento del tiempo libre, los organismos privados, las entidades mixtas.

En el artículo 51, al determinar los niveles jerárquicos de los organismos del Sistema Nacional del Deporte se incluye al nivel departamental, al interior del cual se cuentan los entes deportivos departamentales, las ligas deportivas departamentales y los clubes deportivos.

En el artículo 53, donde se regula lo relativo al Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física, se ordena que se fundamente en los planes y proyectos que las entidades territoriales de carácter municipal, departamental y las instituciones del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre asociados, propongan para el fomento y desarrollo del sector deportivo de acuerdo con las políticas del Gobierno Nacional.

Por último, es de recordar, como un aspecto esencial, que en el artículo 65 se ordenó que "Las actuales Juntas Administradoras Seccionales de Deporte, creadas por la Ley 49 de 1983, se ***incorporarán al respectivo departamento, como entes departamentales para el deporte, la recreación, la educación extraescolar y el aprovechamiento del tiempo libre en conformidad con las ordenanzas que para tal fin expidan las Asambleas Departamentales***.

Parágrafo. Dentro de un plazo máximo de cuatro (4) años, los departamentos determinarán el ente responsable del deporte que incorporará y sustituirá a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes con la asesoría de Coldeportes. No podrá existir más de un ente deportivo departamental por cada entidad territorial". (Subrayado fuera de texto).

Es de observar que la Corte Constitucional se pronunció favorablemente sobre el alcance de este artículo[1], declarando inexequible solamente las expresiones que limitan la autonomía territorial. La sentencia señala al reiterar la autonomía necesaria de los departamentos y su compromiso con el deporte: "Si bien la Constitución de 1991 fijó para las entidades territoriales limitaciones con respecto a su autonomía que pueden estar determinadas por la misma Constitución o la ley, ello no deriva en la posibilidad de que el legislador sea quien imponga las condiciones a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes para el funcionamiento de las mismas, ***pues de lo que se trata es que las asambleas por medio de ordenanzas establezcan la regulación del deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley, sin que puedan dejarse sin efecto en esta materia las funciones de las asambleas***". (Subrayado fuera de texto).

En el artículo 66 se concluye que los entes deportivos departamentales tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

1. Estimular la participación comunitaria y la integración funcional en los términos de la Constitución Política, la presente ley y las demás normas que lo regulen.

2. Coordinar y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.

3. Prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y a las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte en el territorio de su jurisdicción.

4. Proponer y aprobar en lo de su competencia el plan departamental para el desarrollo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

5. Participar en la elaboración y ejecución de programas de cofinanciación de la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de los municipios.

6. Promover, difundir y fomentar la práctica de la educación física, el deporte y la recreación en el territorio departamental.

7. Cooperar con los municipios y las entidades deportivas y recreativas en la promoción y difusión de la actividad física, el deporte y la recreación y atender a su financiamiento de acuerdo con los planes y programas que aquellos presenten.

De esta manera es claro que las responsabilidades de los departamentos son muy amplias en el contexto del sistema general del deporte, con lo cual se requieren, además de los recursos ya establecidos, dar plena aplicación a todas las fuentes dispuestas, dentro de las cuales están las contribuciones que determinen los departamentos, que es justamente donde como se verá contundentemente, existe una insuficiencia legislativa que ha paralizado esta opción.

Antes de examinar los apartes jurisprudenciales sobre la materia, se revisarán los recursos autorizados a los departamentos para la financiación del deporte.

III. FINANCIACION FRENTE A LAS COMPETENCIAS SEÑALADAS

La financiación del deporte en los entes departamentales, fueron previstos en el Título VIII de la Ley 181 de 1995, vigente en estos apartados hasta la fecha. En el artículo 75 se determina que:

"(…).

Los entes deportivos departamentales, contarán para su ejecución con:

1. Los recursos que constituyan donaciones para el deporte, los cuales serán deducibles de la renta líquida, en los términos de los artículos 125 y siguientes del Estatuto Tributario.

2. ***Las rentas que creen las Asambleas departamentales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre***.

3. Los recursos que el Instituto Colombiano del Deporte asigne, de acuerdo con los planes y programas de estímulo y fomento del sector deportivo y las políticas del Gobierno Nacional.

4. El impuesto a los cigarrillos nacionales y extranjeros de que trata el artículo 78 de la presente ley.

5. Las demás que se decreten a su favor".

3.1 Las fuentes de financiación diferentes a las autónomas de los departamentos.

Donaciones. Según el artículo 76 de la Ley General del Deporte, que adiciona el artículo 126-2 del Estatuto Tributario "Los contribuyentes que hagan donaciones a organismos deportivos y recreativos o culturales debidamente reconocidos que sean personas jurídicas sin

1 / Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-625-96 del 21 de noviembre de 1996, Magistrado Ponente, doctor Hernando Herrera Vergara.

ánimo de lucro, tienen derecho a deducir de la renta, el 125% del valor de las donaciones efectuadas durante el año o período gravable".

Para gozar del beneficio de las donaciones efectuadas, deberá acreditarse el cumplimiento de las demás condiciones y requisitos establecidos en los artículos 125-1, 125-2 y 125-3 del Estatuto Tributario y los demás que establezca el reglamento".

Esta fuente de financiación habrá de considerarse esporádica, en virtud a que depende de organismos o personas con altruismo. Es lo que podríamos llamar una renta ocasional.

Impuesto a los cigarrillos nacionales y extranjeros. La Ley 1111 de 2006[2]/, actualizó y determinó los componentes de la base gravable del impuesto determinándola en su aplicación a partir del 1º enero de 2007 en cuanto al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros, según el precio de venta al público certificado semestralmente por el DANE.

Además estableció las tarifas a partir de la misma fecha señalada[3]/, ***aclarando que dentro de las mismas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30/71, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo***.

3.2 Las rentas que creen las asambleas departamentales con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

3.2.1 Inconstitucionalidad de las rentas decretadas por las Asambleas.

Los departamentos que dieron plena aplicación a lo dispuesto en la Ley General del Deporte y que como se mostró en los cuadros 1 y 2, por vía de ilustración, adoptaron mediante sus asambleas departamentales vía ordenanzas, contribuciones de diferente naturaleza, resultaron afectados en su posibilidad de allegar nuevos recursos en la medida en que prosperaron las acciones de nulidad contra estos mandatos.

3.2.1.1 Departamento del Tolima. Sentencia 15498 de junio 12 de 2008. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta[4]/.

La Sala se pronunció sobre la Ordenanza 056 de 2001 por la cual la Asamblea del Tolima creó la contribución para el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. Se pronuncia sobre la naturaleza del tributo y sobre la facultad de la asamblea departamental para establecerlo.

Sobre un asunto similar al que se debate, la Sala se pronunció en Sentencia de 17 de agosto de 2006."En el asunto *sub júdice*, la Ordenanza 0056 de 28 de diciembre de 2001, estableció a cargo de los moteles, amoblados, residencias y hoteles que presten sus servicios en el departamento del Tolima, el pago de una "contribución" equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total de la cuantía determinada en el comprobante de pago, por el servicio prestado de alquiler y/o alojamiento transitorio o temporal de habitación o suite.

Como de las características del tributo desarrollado en la ordenanza acusada, no se prevén ventajas o beneficios individuales o colectivos para las personas que están obligadas a su pago, la llamada "contribución" se enmarca dentro de la concepción doctrinaria y jurisprudencial de un impuesto; luego lo que creó la Asamblea del Tolima fue el impuesto al deporte, a la recreación y al tiempo libre.

Aunque el departamento y el tribunal afirmaron que hubo un error de transcripción del artículo que otorga la facultad para crear la contribución, tampoco se encuentra que del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, se derive la posibilidad para imponer la contribución a los moteles, residencias, hoteles y amoblados.

Lo anterior, porque dicha norma señala que los entes deportivos departamentales contarán para su ejecución con las rentas que creen las asambleas con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. Sin embargo, esta norma no crea ni autoriza tributo alguno, pues, se refiere a los recursos de los entes deportivos de los departamentos.

La Sala ha expresado en numerosas providencias (3) que la facultad de establecer tributos a cargo de las entidades territoriales, se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria, que incluye la participación del órgano de representación popular para el señalamiento de los tributos y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos.

La representación popular implica que no puede haber impuesto sin que estén representados los eventuales afectados, y por ello la Constitución autoriza únicamente al Congreso, asambleas y concejos a establecer impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales dentro de los marcos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Nacional, conforme al poder originario y derivado.

La predeterminación se refiere a que corresponde a esos órganos fijar sus elementos, por lo que deben indicar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas salvo autorización respecto de tasas y contribuciones.

Aunque los artículos 294, 317 y 362 de la Constitución Política reafirman la autonomía fiscal de las entidades territoriales y salvaguardan la propiedad de sus recursos tributarios, sus potestades tributarias no son ilimitadas, como se deriva del artículo 287 [num. 3º] ibídem, y los artículos 300[4] y 313[4] de la Constitución, cuando disponen que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y en tal virtud pueden administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

---

2 / "Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales".

3 /1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos cuyo precio de venta al público sea hasta $2.000 será de $400 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido.

2. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos cuyo precio de venta al público sea superior a 2.000 pesos será de $800 por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido.

4 / Radicación: 73001233100020040029201. Número interno: 15498. Consejero Ponente: Dr. Héctor J. Romero Díaz. Wilson Leal Echeverry contra el departamento del Tolima. Bogotá, D. C., doce de junio de dos mil ocho.

Por ende, la creación de los tributos corresponde a la ley, y a partir de ella, las asambleas o los concejos pueden ejercer su poder de imposición, siempre y cuando respeten el marco establecido por la disposición de rango legal (4).

Así las cosas, la facultad impositiva de los entes territoriales no es originaria sino derivada, ya que la Constitución Política claramente determina que las asambleas decretan de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales (artículo 300 [num. 4º]).

Del contenido de los artículos 74 y 75 de la Ley 181 de 1995, no es posible inferir la creación de un tributo en cabeza de los moteles, residencias, amoblados y hoteles ni parámetros a partir de los cuales el ente territorial pueda establecerlo en su jurisdicción, pues, estas normas se limitan a enunciar que el ente territorial debe elaborar un calendario único y que uno de los recursos financieros de carácter estatal con que cuentan los entes deportivos departamentales para su ejecución, son las rentas creadas por las asambleas, que constituyen fuente económica para el cumplimiento de las metas relacionadas con el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

En consecuencia, la asamblea desconoció los lineamientos constitucionales para el ejercicio de la actividad tributaria, específicamente el principio de legalidad, según el cual, corresponde al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos para que pudiera concretar los demás factores del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.

Así las cosas, los artículos 74 y 75 [numeral 2] de la Ley 181 de 1995 (5) carecen de los requerimientos previstos en el artículo 338 de la Constitución Política, lo que impedía a la entidad territorial fundamentarse en dichos preceptos para implantar un impuesto a cargo de los hoteles, moteles, residencias y amoblados, pues, con tal actuación suplió la función legislativa asignada por la Carta Política al Congreso".

Los anteriores razonamientos son razón más que justificada para que el Consejo de Estado a través de la Sala considerara que la Ordenanza 056 de 2001 creó un tributo sin que existiera norma superior que lo autorizara, con lo cual es obvio que se desbordó la facultad legal y se constató nítidamente, la insuficiencia del legislador al definir que los departamentos podrían generar rentas con destino al deporte.

3.2.1.2 Departamento del Valle del Cauca. Sección Cuarta. Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa. Bogotá, D. C., agosto diecisiete (17) de dos mil seis (2006)[5]/.

Al declarar nula la Ordenanza expedida por la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, sentenció la Sala: "En efecto, la norma en comento se limita a enunciar uno de los recursos financieros de carácter estatal con que cuentan los entes deportivos departamentales para su ejecución, ***como son las rentas creadas por las Asambleas***, que constituyen fuente económica para el cumplimiento de las metas relacionadas con el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

De tal forma, que ***el precepto legal no creó ningún tipo de tributo, ni contempló referencias, pautas o directrices que permitieran a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca determinar mediante Ordenanza los respectivos elementos***.

Por ello, ***la Asamblea desconoció los lineamientos constitucionales para el ejercicio de la actividad tributaria, específicamente el principio de legalidad, según el cual corresponde al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, para que pudiera concretar los demás factores del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización***.

En este orden de ideas, el numeral 2 del artículo 75 de la Ley 181 de 1995 carece de los requerimientos previstos en el Ordenamiento Constitucional (artículo 338), lo que impedía a la entidad territorial fundamentarse en dicho precepto para implantar un impuesto a cargo de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, pues con tal actuación suplió la función legislativa asignada por la Carta Política al Congreso.

En consecuencia, la Ordenanza 161 de enero 2 de 2003 creó un tributo sin que existiera norma superior que fijara los respectivos parámetros o directrices del gravamen, por lo que carecía de competencia derivada para desarrollarlo, razón por la cual la Sala revocará la sentencia de primera instancia, para en su lugar, declarar la nulidad de la Ordenanza demandada, al vulnerar en forma ostensible el principio de legalidad tributaria". (Subrayado fuera de texto).

Aunque en el caso del departamento del Valle del Cauca se trató de otro tributo diferente al contemplado a título de contribución en el departamento del Tolima, la conclusión establecida por la Sala del Consejo de Estado, es exactamente la misma. Hay una vulnerabilidad de la legalidad tributaria, con lo cual resulta insuficiente la regulación actual de la Ley 181 de 1995, que como hemos dejado establecido faculta a las asambleas para la generación de las rentas con destino al deporte.

3.2.1.3 Departamento de Casanare. Tribunal Administrativo de Casanare. Yopal, treinta (30) de octubre de dos mil ocho (2008). Magistrado ponente: Néstor Trujillo González.

El Tribunal Administrativo de Casanare, fundamenta su decisión en un pronunciamiento previo del Consejo de Estado, a propósito de un tema similar pero relativo a los tributos municipales, cuyo tenor, es el siguiente:

"Las disposiciones anteriores que no tienen fuerza de ley y aunque pretendían definir el hecho generador, no permiten identificar el objeto del tributo, es decir, la acción, los bienes o los derechos a los que se les impone el gravamen. Tampoco puede identificarse el víncu-

5 / Radicación número: 76001-23-31-000-2003-01085-01(15338). Actor: CLARA MARIA GONZALEZ ZABALA. Demandado: ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA. Referencia: Apelación sentencia de 14 de septiembre de 2004 proferida por la Sala de Descongestión para los Tribunales del Valle del Cauca, Quindío, Cauca y Nariño en el proceso de nulidad contra la Ordenanza 161 de 2 de enero de 2003 de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca.

lo que puede unir el sujeto pasivo con el objeto del tributo para que resulte obligado a sufragar el impuesto.

(…) ***Esta indeterminación del hecho generador conlleva a que sean los concejos municipales o distritales los que creen el objeto del tributo y los hechos económicos reveladores de capacidad contributiva para que el impuesto del alumbrado público, lo cual resulta inadmisible en el ordenamiento constitucional actual, porque ello implicaría que cada ente territorial pueda crear bajo la misma denominación, gravámenes totalmente diferentes sin ningún límite legal y cuyos elementos esenciales no se identifiquen entre sí*** (…) (Citado del Consejo de Estado de CE, 4ª, Sentencia 16850) (Subrayado fuera de texto).

Con fundamento en esta orientación la Sala del Tribunal declaró la nulidad de los artículos pertinentes de la Ordenanza 17 de 2004, en lo referido a la contribución para el deporte en el departamento de Casanare.

3.3 Insuficiencia de fuentes.

El DNP determina como las principales fuentes de financiación del sector deporte, las siguientes:

"i) Recursos de funcionamiento e inversión del Presupuesto General de la Nación.

En el Presupuesto General de la Nación se encuentran, entre otros, los recursos nacionales destinados al sector del Deporte, tanto para funcionamiento como para inversión. En cuanto a estos últimos, su asignación se realiza de acuerdo con los proyectos presentados por Coldeportes a través del Ministerio de Cultura, que hayan sido inscritos previamente en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión – BPIN, del Departamento Nacional de Planeación y que cuenten con la respectiva viabilidad;

ii) Recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, establecido en la Ley 715 de 2001.

El Sistema General de Participaciones está conformado, entre otros, por una participación de propósito general que son asignados a los municipios, distritos y el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia. Del total de los recursos de Propósito General se destina el 4% al Deporte y la recreación.

Las actividades que dichas entidades territoriales pueden financiar con esta fuente de recursos son:

Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.

Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley;

iii) Recursos propios de los Entes Territoriales.

Los recursos propios corresponden a los ingresos tributarios y no tributarios como tasas y tarifas, multas y sanciones, impuestos al transporte por oleoductos y gasoductos, regalías, entre otros. Los entes territoriales podrán destinar parte de sus recursos propios a la financiación de proyectos del sector deporte;

iv) Recursos provenientes del 25% de los recursos generados por el incremento del 4% al IVA del servicio de telefonía móvil.

El Parágrafo 2° del numeral 468-3 del Estatuto Tributario, estableció que a partir del 1° de enero de 2003 se realizara un incremento del 4% al IVA del servicio de telefonía móvil con el propósito de recaudar recursos que fueran destinados a la inversión social.

Asimismo, definió que del total de dichos recursos se destinara el 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional".

De otra parte, en el documento Conpes número 3255 (4 de noviembre de 2003), se establece acerca del deporte las siguientes precisiones:

"ii) Apoyo, promoción y fomento al deporte, la recreación física y la educación física.

Los departamentos y el Distrito Capital deberán orientar los recursos destinados al deporte a la preparación y participación de los deportistas de su región en los juegos del ciclo olímpico, para lo cual apoyarán la realización de los Juegos Departamentales, Intercolegiados y Universitarios para contribuir al éxito de estos Programas Nacionales.

En el campo de la recreación física, es importante contribuir al proceso que viene adelantando la Nación dirigido al fomento de la investigación, formación del personal humano y la realización de vivencias hacia la población de niños, jóvenes y adultos mayores que obedezcan a procesos permanentes de crecimiento de la población.

En lo relacionado a la educación física, apoyar el plan nacional de desarrollo de la educación física, mediante su implantación, fomento, patrocinio, masificación, planificación, coordinación, ejecución, asesoramiento y práctica.

Al articular la inversión de estos recursos con la Ley 715 de 2001 y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo se busca evitar duplicidad de tareas e igualmente consolidar y maximizar la consecución de logros concretos y el fomento y desarrollo de la política cultural y deportiva a nivel nacional.

Para la ejecución de estos recursos el –Distrito Capital y los departamentos deberán elaborar planes anuales de inversión que estén en concordancia con sus respectivas necesidades y la política nacional, atendiendo además los lineamientos dados por el Conpes 3162 de 2002, el Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010 y los planes de deporte, recreación y educación física. Dichos planes de inversión y sus respectivos informes anuales de ejecución deberán ser presentados al Ministerio de Cultura y al Instituto Colombiano del Deporte –Coldeportes– para poder realizar seguimiento al uso de estos recursos, velando por que sean razonables y propendan por el mejoramiento de la comunidad y para alimentar los sistemas de información.

Los departamentos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y en ejercicio

de sus funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la Nación y los municipios ejercerán las siguientes competencias:

• Elaborar los planes anuales de inversión mencionados en coordinación con los municipios involucrados.

• Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios para el uso eficiente de estos recursos.

• Promover la armonización de las actividades de los municipios entre sí, con el departamento y con la Nación.

• Realizar el seguimiento y la evaluación anual de los planes, programas y proyectos desarrollados con estos recursos por los municipios e informar los resultados de la evaluación al Ministerio de Cultura y al Instituto Colombiano del Deporte – Coldeportes–. La evaluación de resultados, será un insumo necesario e imprescindible para la elaboración de los siguientes planes de inversión y la distribución futura de recursos.

• Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental".

Como se observa, las competencias de los departamentos en todo caso, exigen unas fuentes de financiación más estables y en armonía con las metas que cada región se fije en estas materias, dando alcance a las competencias legales y a las que el documento Conpes recuerda en relación con el tema de lineamientos de política para la distribución del 25% de los recursos territoriales provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil.

Pese a los señalamientos de la Corte Constitucional sobre el papel esencial que cumple el deporte en el desarrollo social y a que la Constitución Política establece un mandato diáfano sobre la materia, ha sido de común ocurrencia, bajo algunas coyunturas, desfinanciar progresivamente los recursos para el deporte.

No es la primera vez que este Congreso se entera sobre las dificultades para la financiación del deporte. En el año 2005, el honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz, presentó el **Proyecto de ley 128 de 2007 Cámara,** *por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan otras disposiciones*, señalando en su exposición de motivos:

"El texto original del parágrafo 3° del artículo 78 de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 228, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros" señalaba:

"Del total de los recursos de propósito general destínase el diez por ciento (10%) para el deporte, la recreación y la cultura: siete por ciento (7%) para deporte y la recreación y tres por ciento (3%) a la cultura".

De donde se establece la reducción del porcentaje del Sistema General de Participaciones de los propósitos generales de un 7% que se le había fijado en el artículo 78 parágrafo 3° de la Ley 715 de 2001, a un 4% de los recursos, aspecto que determina la disminución de los presupuestos deportivos de los municipios, pues el 3% que se le quita, se lo destina al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet.

(…).

Evidentemente, la Constitución Nacional de 1991, en materia fiscal, propugna por la descentralización financiera de los entes territoriales y municipales, bajo el entendido que esa manera de concebir el Estado representa un avance significativo en materia de democracia participativa, que al fin y al cabo es un cometido que irradia todo el Ordenamiento Constitucional Colombiano.

Así las cosas, el fin último del proyecto es el devolver al deporte nacional, territorial y municipal el 3% en que fue disminuido su presupuesto, determinado por el recorte en el Sistema General de Participaciones.

Sin embargo, lo que realmente informa el espíritu de la norma según las consideraciones del proyecto, es que sean los institutos deportivos territoriales, quienes a su vez, distribuyan en los municipios de su jurisdicción el 30% de dichos recursos, para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte.

Pues es evidente que lo que el proyecto quiere significar es que los Institutos Deportivos Territoriales, una vez reciban el 100% del Impuesto recaudado y transferido por las tesorerías departamentales, distribuyan el 30% en los municipios de su jurisdicción para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al deporte".

Como se observa el honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz, se preocupaba por robustecer los recursos departamentales para el deporte, sustrayendo rentas al Instituto Nacional del Deporte. El origen de su preocupación radicó en la disminución de los recursos que en últimas ordenó la Ley 1176 de 2007[6], (reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 313 de 2008 y por el Decreto Nacional 276 de 2009), que fue la responsable de disminuir los recursos previstos en la Ley 715 de 2001, tal como se desprende del texto citado.

Por fortuna, fue así como prosperó la Ley 1289 de 2009, "por medio de la cual se modifica el artículo 42 de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones", el que determinó que el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, quedará así: "Artículo 4°. El impuesto de que trata el artículo 2° de la presente ley será recaudado por las tesorerías de las entidades territoriales y entregados mensualmente a los Institutos Deportivos de cada una de las regiones.

A su vez, los Institutos Deportivos Territoriales distribuirán el 30% de ese recaudo en los municipios de su jurisdicción, para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte.

Esta distribución se llevará conforme a los procedimientos establecidos en el Sistema General de Participaciones.

6 / "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones Ley 715 de 2001".

Parágrafo 1°. Será de responsabilidad de las Tesorerías departamentales el estricto cumplimiento de la previsión contenida en el inciso 1° del presente artículo. Para ese propósito suministrarán dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes la información y documentación sobre el recaudo mensual, a los institutos deportivos territoriales.

Parágrafo 2°. El control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen decretado en la presente ley serán ejercidos en el orden administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, tal como lo establece el Decreto 2343 del 2 de diciembre de 1970 sin perjuicio de las funciones propias de las Contralorías General de la República, departamentales y municipales".

Ciertamente entonces, se logró dar un paso adelante, restableciendo una fuente importante de financiación, que había sido sustraída desde la reforma a la Ley 715 de 2001, como se ha dicho ya atrás. Sin embargo, muchos departamentos, también como queda demostrado en esta exposición de motivos, han sentido la necesidad de destinar mayores recursos al deporte, por considerarlos insuficientes y porque la Ley General del Deporte, así lo determinó, aunque desgraciadamente con una insuficiencia legislativa que ha sido insalvable, tal cual se ha expuesto.

Así las cosas, reivindicando la necesidad de que los departamentos que lo requieran establezcan las rentas que consideren pertinentes, el proyecto que se presenta los habilita para hacerlo, en los términos que se exponen en el siguiente apartado.

IV. PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY

4.1 Elementos de carácter constitucional y legal que enmarcan el articulado propuesto.

De conformidad con el artículo 300 de la Constitución Política, "Corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas:…".

4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales".

Esta disposición es pertinente en la fundamentación jurídica del proyecto, en cuanto la estampilla, que se propone crear corresponde a una modalidad de tributo, la que por su carácter territorial, ha de ser establecida por cada Asamblea Departamental.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-538 de 2002, observó: que el Congreso puede autorizar a los entes territoriales para la emisión de una estampilla con el objeto de captar recursos propios; y que es constitucional que el Congreso determine la destinación del recaudo (Sentencia C-538 de 2002, Magistrado Ponente, doctor Jaime Araújo Rentería).

En ese orden de ideas es necesario aclarar, cuáles son los elementos que deben observar estas leyes habilitantes de estampillas. Para tal efecto, en Sentencia C-873/02 (expediente D-3941, Magistrado Ponente: Doctor Alfredo Beltrán Sierra, 2002), la Corte se pronunció sobre el particular, en los siguientes términos:

"3.3.1 Las Leyes que autorizan a las entidades territoriales la emisión de un tributo no deben contener todos los elementos del mismo. En efecto, señaló expresamente esta decisión: "Las leyes demandadas, cuyo objeto es la autorización a una asamblea o concejo municipal o distrital para la creación de un tributo, no deben contener todos los elementos del mismo".

3.3.2 Las Asambleas departamentales y los Concejos municipales y distritales no tienen la competencia exclusiva de determinar la destinación del recaudo. Tal facultad también la tiene el legislador. Dijo en lo pertinente la providencia: "[el] artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución".

3.3.3 El grado de injerencia del legislador en la administración de los recursos de las entidades territoriales depende del origen de los mismos. Lo que se expresó de la siguiente manera: "[s]i 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. Esto significa que en tales eventos la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución" (Sentencia C-084 de 1995). Así, desde sus primeros fallos, esta Corporación ya había señalado que "la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado. (Sentencia C-004 de 1993)" Sentencia C-987 de 1999, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

3.3.4 Respecto de la vulneración del principio de igualdad, dijo la sentencia que las diferencias que se señalan en la acusación, obedecen, precisamente a que los recursos, necesidades e intereses de cada entidad territorial son totalmente distintos entre sí, y en razón de ello, el contenido de las mismas es distinto. La providencia explicó: "[l]as leyes demandadas no consagran discriminación alguna frente a los sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, por cuanto las hipótesis sobre las cuales recae la supuesta discriminación son totalmente disímiles. No podría ser otra la conclusión si se tiene en cuenta que cada entidad territorial posee recursos, necesidades, e intereses totalmente heterogéneos, sumado a la discrecionalidad de cada cuerpo colegiado de ejecutar o no la autorización impartida por el Congreso para la emisión de la estampilla. En efecto, las leyes demandadas en ningún caso establecen una obligación sino una mera habilitación para establecer una tasa de conformidad con los parámetros señalados en cada ley y los que determine la asamblea o concejo respectivo, como se consignó en la susodicha Sentencia C-1097/01".

3.3.5 Finalmente, sobre la acusación de que se autorice a una entidad territorial para que fije tributos a entidades del orden nacional, dijo la sentencia, que no encuentra que exista un trato diferencial y el tributo está circunscrito al ámbito territorial. Se explicó así : "[l]as leyes demandadas crean un trato diferencial entre

los contribuyentes del respectivo ente territorial en su condición de sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, frente a los contribuyentes del nivel nacional o de las demás entidades territoriales, pues sólo aquellos deberán asumir la carga fiscal derivada del cobro de la estampilla. Sin embargo, la Corte no encuentra tal diferenciación arbitraria o irrazonable, toda vez que los parámetros para identificar una posible discriminación tributaria están circunscritos a la órbita interna del ente territorial del que se trate".

Además, conviene precisar que las leyes que consagran la aplicación del tributo a las entidades del orden nacional, prevén, como es apenas lógico, que este se produce cuando las entidades del orden nacional "operen" en el respectivo departamento".

Dados los anteriores elementos jurisprudenciales, pueden deducirse los siguientes elementos para la formulación y el análisis de este proyecto que propongo:

• Cuando se trata de recursos propios de las entidades territoriales, no hay razón para que el legislador delimite cada uno de los elementos del tributo, con el objeto de garantizar la autonomía fiscal de las mismas. (Ver además Sentencia C-089 de 2001, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero).

• La destinación del recaudo de un tributo, según se desprende del análisis del artículo 338 de la Constitución no es exclusiva de las respectivas asambleas o concejos, por lo cual puede hacerlo el Congreso en la ley habilitante (principio de unidad económica nacional y soberanía tributaria del Congreso).

• La prohibición de rentas de destinación específica que es de naturaleza constitucional, no riñe con la asignación específica de rentas de otro orden, como las de un departamento, pues no corresponden a ingresos corrientes nacionales. (Ver Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993 Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón.)

• La destinación específica de recursos propios de un departamento dictada por el legislador, tiene que cumplir con su utilidad, necesidad y estar proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar (Ver Sentencia C-219 de 1997 y Sentencia C-089 de 2001. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero).

Para abundar en evidencia sobre el alcance de las leyes que conceden autorizaciones a las entidades territoriales para establecer tributos de diferente orden, es pertinente citar en extenso lo preceptuado por varias sentencias de la Corte recogidas en los siguientes apartes[7]/:

"13. En numerosas oportunidades esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca. Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, este puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley. Sin embargo, surge entonces una pregunta: ¿Cuál es el grado de generalidad que puede tener la ley de autorizaciones? En otras palabras, la pregunta está orientada a determinar cuál es el contenido mínimo de una ley de autorizaciones.

En la jurisprudencia de esta Corporación ya se ha dado respuesta a los anteriores interrogantes, criterios que son reiterados en esta oportunidad para señalar que la Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio.

Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.

Entendida así la articulación de los principios superiores mencionados en los artículos 1º, 150 nls. 11 y 12, 287-3, 300-4 y 313-4, tendrá sentido y aplicación el artículo 338 de la Constitución cuando señala que "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales".

De lo contrario, si correspondiera únicamente al Congreso determinar todos y cada uno de los elementos de los tributos del orden territorial, carecería de sentido la expresión que emplea el inciso 1° del artículo 338 de la Constitución y según la cual "la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos".

Sobre estas características de los tributos en el orden territorial, la Corte Constitucional se pronunció, de la siguiente manera, en la Sentencia C-413 de 1996, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo:

Ahora bien, la exigencia de los enunciados que componen el precepto tributario, al tenor del artículo 338 de la Carta, debe aplicarse y hacerse efectiva en relación con el nivel del gravamen correspondiente, pues de la norma constitucional no surge una sola competencia en cuanto al ejercicio de la potestad impositiva ni tampoco un solo grado de tributos.

7 / Ver: Sentencia C-227/02. Referencia: Expediente D-3699. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 645 de 2001, "Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios". Magistrado Ponente, doctor Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D. C., dos (2) de abril de dos mil dos (2002).

Ante lo afirmado en la demanda, es necesario destacar que el aludido precepto constitucional no tiene el sentido de concentrar en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo, incluidos los que establezcan las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, 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.

Al contrario, elemento de primordial importancia en el sistema tributario colombiano desde la vigencia de la Constitución de 1886 (artículo 43), ahora reafirmado, desarrollado y profundizado por la Carta Política de 1991, es el de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales (artículo 1° Constitución Política), entre cuyos derechos básicos está el de "administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" (artículo 287, numeral 3, en armonía con los artículos 294, 295, 300-4 y 313-4 Constitución Política).

Particularmente los artículos 300, numeral 4, y 313, numeral 4, confieren a asambleas y concejos autoridad suficiente para decretar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y contribuciones que su sostenimiento requiere.

Cuando la Constitución estatuye que tales competencias de los cuerpos de elección popular habrá de ser ejercidas de acuerdo con la ley no está dando lugar a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. Este, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar.

Por eso, el mismo artículo 338 de la Constitución, que el demandante estima violado, dispone con claridad que no solamente la ley sino las ordenanzas y los acuerdos son los actos que consagrarán directamente los elementos de los tributos. Tal competencia está deferida, pues, según que el gravamen sea nacional, departamental, distrital o municipal, al Congreso, a las asambleas y a los concejos.

Dicho mandato constitucional no se agota, entonces, en la previsión de los poderes del Congreso en materia tributaria, ni en la consagración de los requisitos que deben reunir las leyes mediante las cuales los ejerza, sino que reconoce la existencia de los distintos niveles tributarios, dejando el respectivo espacio a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para percibir, por la vía de impuestos, tasas y contribuciones, las rentas que habrán de aplicar para la realización de sus funciones y para la afirmación de su autonomía.

Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios –como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales–, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de estas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución.

Así lo puso de presente esta Corte en la Sentencia C-537 del 23 de noviembre de 1995 (Magistrado Ponente, doctor Hernando Herrera Vergara), en la cual se sostuvo:

"Conforme a lo anterior, estima la Corte que la regla general en virtud de lo dispuesto por el artículo 338 superior, es que la ley que crea una determinada contribución, debe definir directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Pero ello no obsta para que, dentro, de una sana interpretación de las normas constitucionales, sean las entidades territoriales las que con base en los tributos creados por la ley, puedan a través de las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales o distritales, a través de sus corporaciones, fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas".

De acuerdo con lo expuesto, opera el principio de legalidad en materia tributaria. Pero este principio no significa que corresponda con exclusividad al Congreso de la República la determinación de todos y cada uno de los elementos constitucionales del tributo y señalados en el artículo 338 de la Carta Política, pues en aras del principio según el cual no hay contribución sin representación también las corporaciones públicas del orden territorial están facultadas por la Constitución para participar en la determinación de los elementos de los tributos de orden departamental, distrital o municipal. Luego, la intervención del Congreso de la República no es exclusiva cuando se trata de la determinación de los tributos territoriales. Sólo así puede darse aplicación a los principios de la autonomía de las entidades territoriales, al derecho que les permite "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" y a la competencia de las corporaciones públicas del orden territorial para "Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales" o "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales" (Constitución Política, artículos 1°, 287-3, 300-4 y 313-4)".

4.2 FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE ARTICULADO

De la jurisprudencia constitucional y de los fundamentos legales ya expuestos, se desprenden las siguientes orientaciones que contiene el proyecto de ley:

Las normas jurídicas habilitan a la ley para autorizar a las entidades territoriales a establecer estampillas con destino al deporte, determinando los objetos específicos a financiar.

Bien puede el Congreso de la República, como se ha argumentado suficientemente, permitir que las corporaciones territoriales determinen los elementos básicos que configuran las características del tributo. A este particular la redacción deberá ser comprensiva y cobijar todos los aspectos de la autorización. En este proyecto se opta por esta vía.

El legislador tiene competencia para determinar el monto del recaudo proveniente de establecer la estampilla en los entes departamentales y territoriales, según se desprende de los fundamentos constitucionales. El límite del producido esperado es una característica que permite delimitar el sentido del uso de los recursos, para la atención de necesidades específicas, cuya destinación así se justifica. Sin embargo, en este caso, como las necesidades de financiación permanecen, se podrá dejar la opción de que las corporaciones establezcan un límite finito del monto de recaudo o lo mantengan en el tiempo.

Ya ha sido suficientemente ilustrada la viabilidad jurídica, así como la conveniencia de determinar el destino de los recursos que se generarán por el establecimiento de la estampilla.

No se considera conveniente que se les fije un plazo a las corporaciones territoriales para adoptar la estampilla, pues es una autorización que podrán ejercer con plena autonomía.

Faculta a las corporaciones territoriales seccionales para hacer obligatorio el uso de la estampilla, y determina la competencia de los funcionarios de esos órdenes para su emisión.

La autorización que se otorga a los funcionarios territoriales es con respecto a los actos y hechos económicos sujetos a gravamen que estipulen las respectivas corporaciones territoriales, en desarrollo de lo dispuesto en este proyecto de ley; y no únicamente respecto de los actos o hechos sujetos que autoriza esta ley, pues en este se encuentra es la autorización genérica, pero no las especificidades de los mismos, que como se ha visto en la jurisprudencia, han de ser desarrollados o especificados por las autoridades competentes territoriales y en este caso por las asambleas departamentales y el concejo de Bogotá.

Establece el tope tarifario, con lo cual incluye un atributo básico de estas leyes que autorizan emisión de estampillas.

Se contempla la autoridad competente para ejercer la vigilancia fiscal sobre los recursos autorizados por la ley, que como es de esperarse corresponde a las contralorías respectivas.

María Violeta Niño Morales,

Representante a la Cámara, departamento de Casanare.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 120 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *María Violeta Niño M.*

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROTECTO DE LEY NUMERO 121 DE 2009 CAMARA

por la cual se le rinde un homenaje y se exalta la vida pública del ex Presidente de la República señor General Rafael Reyes Prieto, al cumplirse el Primer Centenario de su período Presidencial y se conmemora el Bicentenario de su ciudad natal Santa Rosa de Viterbo proclamada como Villa Republicana el 25 de octubre de 1810.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto brindar un homenaje a la memoria de quien fuera uno de los Presidentes más destacados del país y enaltecer su ciudad natal Santa Rosa de Viterbo, en el departamento de Boyacá.

Artículo 2°. El Congreso de Colombia se vincula a la conmemoración del primer centenario del período Presidencial del señor General Rafael Reyes Prieto, exaltando su vocación de servicio a la Patria y su capacidad excepcional para desarrollar políticas públicas y reformas institucionales que dejaron un legado brillante de su actividad política; entre las que se cuentan, el Código de Reconocimiento a los Derechos de las Minorías, la profesionalización de las Fuerzas Armadas, el restablecimiento de las relaciones internacionales, el desarrollo de la industria minera, textil y azucarera que permitió la reactivación de la economía y la defensa de los intereses de la Nación en los difíciles momentos que se vivían en su época.

Artículo 3°. El Congreso de la República enaltece la ciudad natal del señor General Rafael Reyes Prieto conmemorando el Bicentenario de Santa Rosa de Viterbo proclamada como Villa Republicana el 25 de octubre de 1810; tierra honorable de héroes libertadores, de poetas humanistas, filósofos, escritores y artistas de gran trayectoria nacional e internacional.

Artículo 4º. Como tributo de admiración y reconocimiento a su dedicación en bien del desarrollo del país, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura destinará recursos para la construcción y dotación del museo municipal "General Rafael Reyes Prieto"; adecuación de la casa donde nació el General Rafael Reyes Prieto, remodelación del Parque "Rafael Reyes Prieto" y reconstrucción del Teatro Municipal "Rafael Reyes Prieto". Todos estos lugares con jurisdicción en el municipio de Santa Rosa de Viterbo, departamento de Boyacá.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Autor,

Fernando Tamayo Tamayo,

Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Antecedentes.

El presente proyecto de ley surge ante la necesidad de reconocer a los servidores de la patria su encomiable labor, entrega y trabajo por mejorar las condiciones de vida de todos los colombianos. Este fue el caso del señor General Rafael Reyes Prieto, el cual se distinguió no sólo por ser un político y militar virtuoso, sino también un ciudadano extraordinario que entregó todas sus

capacidades profesionales y humanas para restituir la dignidad y la confianza del pueblo colombiano.

Bastaría recordar que al asumir la Presidencia de la República el siete de agosto de 1904, encontró un país arruinado por la Guerra de los Mil Días y por las consecuencias de la separación de Panamá. No obstante, le imprimió al gobierno su talante progresista, condensado en sus lemas "Paz, concordia y trabajo" y "Menos política, más administración".

Durante su quinquenio se impulsó el financiamiento estatal para la inversión pública en caminos y carreteras con la creación del Ministerio de Obras Públicas y el desarrollo del ferrocarril de Girardot. Así mismo, se restablecieron las relaciones con Venezuela, se estabilizó la moneda, para lo cual se creó el Banco Central en 1905, firmó el tratado Averbury-Holguín que permitió sanear la deuda externa del país y desarrollar la industria minera, textil y del vidrio especialmente. También proporcionó créditos blandos para la agricultura de exportación como el banano, el café y el algodón.

El General Reyes tuvo la visión y capacidad necesarias para reorganizar una Nación que se encontraba semidestruida para lo cual promulgó la ley 17 de 1905 donde se le daba vida jurídica a los departamentos de Galán (Capital San Gil), Atlántico (Barranquilla) y Caldas (Manizales) y erigiendo a Bogotá como distrito especial; poco después con la Ley 46 creó los departamentos de Tundama (Capital Santa Rosa de Viterbo, ciudad natal del General), Quesada (Capital Zipaquirá) y Huila (Capital Neiva).

Fue precisamente durante su gobierno donde la población se desarmó y dejó sus rencillas que tanto daño, destrucción y pobreza habían ocasionado. En consecuencia, entregó el monopolio de las armas al Estado y constituyó el Ejercito Nacional un proyecto que se inició a finales del Siglo XIX pero que sólo se haría realidad durante su mandato de forma profesional. Como resultado de su gestión, se crea en 1907 la Escuela Militar de Cadetes de Bogotá y la Escuela Naval de Cartagena. También en 1909 se funda la Escuela Superior de Guerra, constituyendo un grupo de estamentos que defendieron la democracia y el Estado de Derecho que promulga orgullosamente nuestro país.

La entrega y dedicación del General Reyes por su Patria le permitió durante su administración llevar al País por los senderos de la concordia, la tolerancia y el respeto; que luego nos conduciría a mejorar substancialmente los niveles de prosperidad y desarrollo nacional.

El General Rafael Reyes ha escrito con letras de oro una página de la historia de Colombia en momentos que el liderazgo y la tenacidad eran los recursos primordiales para salir de la crisis en que el país se encontraba sumergido.

De cierta forma, el gran poeta nicaragüense Rubén Darío, máximo Representante del Modernismo Literario en Lengua Española, logra resumir la vida del General Rafael Reyes en los siguientes términos: *"la obra de este colombiano eminente es de aquellos que en países europeos se vincula a la grandeza de la patria, y la que da el renombre y el reconocimiento debido a los Brazzas, a los Shackleton, a los Marchand. Las sociedades geográficas del mundo han sabido apreciar la labor del General Reyes, y el nombre de este prestigioso americano ha sido honrado con elogio de los sabios europeos".*

Reconocimiento.

El 27 de julio de 1909, el General Rafael Reyes Prieto deja su mandato y después de 100 años el País desea reconocerle a este ciudadano ilustre toda su encomiable labor por el pueblo colombiano, conmemorando su primer centenario desde el retiro de la Presidencia.

Esta conmemoración se une con el bicentenario de la tierra natal del General Rafael Reyes, el lugar donde tuvo sus mejores años de infancia y juventud; Santa Rosa de Viterbo fundada el 25 de octubre de 1810 y proclamada Villa Republicana título que para entonces se entregaba a los municipios que tenían la facultad de elegir sus autoridades por voto popular y no depender de los gobiernos de Santafé de Bogotá, ni España.

Desde entonces Santa Rosa de Viterbo ha sido la tierra no solo del Presidente Rafael Reyes; también es cuna del doctor Clímaco Calderón, de poetas insignes como Jorge Rojas, escritores como Fernando Soto Aparicio, periodistas destacados como "José Mar", escultores internacionales como el maestro José Domingo Rodríguez y muchos otros personajes que a través de su brillante pensamiento y de sus decididas ejecutorias han aportado a la grandeza de la Patria.

Santa Rosa de Viterbo también ha enmarcado episodios claves de nuestra historia. Fue precisamente El Libertador Simón Bolívar el que hiciera un receso en esta bella tierra para incorporar santarroseños a su ejército emancipador. Fue allí donde recibió de manos de Casilda Zafra, oriunda de la Villa, el famoso caballo "Palomo", que acompañaría al libertador en el resto de sus difíciles pero victoriosas batallas.

La Villa Republicana de Santa Rosa de Viterbo es testigo fiel de la historia nacional y, por consiguiente, el país tiene a bien rendir un reconocimiento a su aporte histórico a la Nación conmemorando el bicentenario de su fundación, hecho ocurrido el 25 de octubre de 1810; para lo cual el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura destinará recursos para fortalecer la identidad histórica del municipio propendiendo por mejorar la infraestructura cultural que exalta y mantiene viva la obra del señor General Rafael Reyes.

Para ello, es importante rescatar del abandono una serie de edificaciones que requieren una intervención inmediata por parte del Estado, porque son patrimonio nacional y preservan la identidad del pueblo colombiano, además de mantener vigente la esperanza de sus líderes y próceres en la memoria Nacional.

Por ello, el Ministerio de Cultura debe intervenir con recursos del Gobierno Nacional para construir y dotar el museo municipal "General Rafael Reyes Prieto"; adecuar la casa donde nació el General Rafael Reyes Prieto, remodelar el Parque "Rafael Reyes Prieto" y reconstruir el Teatro Municipal "Rafael Reyes Prieto". Todos estos lugares con jurisdicción del municipio de Santa Rosa de Viterbo en el departamento de Boyacá.

Esta acción por parte del Estado responde al clamor del pueblo de Santa Rosa de Viterbo, que con su sacrificio mantienen viva la fe y la esperanza en sus instituciones democráticas, que ellos mismos han ayudado a construir y que ahora esperan una respuesta favorable por parte del Estado y sus gobernantes.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley que responde a las más profundas necesidades del pueblo colombiano.

Firma,

Fernando Tamayo Tamayo.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 121 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Fernando Tamayo Tamayo*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 2009 DE CAMARA

por la cual se garantiza el principio de separación de poderes y la seguridad jurídica en los procesos de inconstitucionalidad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Prohibición de legislar positivamente mediante sentencias.* En las sentencias sobre acciones de inconstitucionalidad la Corte Constitucional solo declarará que la norma cuestionada, de conformidad con los **numerales 4), 5), 7) y 8) del artículo 341 de la Constitución Política,** transgrede o no algún principio, precepto, derecho o prerrogativa previstos en dicho texto.

En tales acciones, la Corte Constitucional confirma la constitucionalidad de la norma cuestionada o la deja sin efecto por incompatibilidad con la Constitución. La Corte Constitucional sólo actúa como legislador negativo.

Artículo 2º. *Vacíos normativos en las acciones de Inconstitucionalidad.* Constituye función de la Corte Constitucional en las acciones de inconstitucionalidad identificar los posibles vacíos normativos que ameriten la expedición de una nueva norma, debiendo proponer al Congreso de la República, como consecuencia de ello, las iniciativas legislativas que juzgue pertinentes. El Congreso de la República dará trámite preferente a tales iniciativas.

Artículo 3º. *Precedente Vinculante*. Las sentencias de revisión de tutela que profiera la Corte Constitucional en **materia de protección de derechos fundamentales,** constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando la Corte Constitucional resuelva apartándose de dicho precedente, deberá expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente.

Artículo 4º. *Control Difuso e Interpretación Constitucional.* Cuando exista incompatibilidad entre una norma constitucional y otra de inferior jerarquía, el juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución.

Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad.

Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales. En materia de protección de derechos fundamentales lo harán conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las decisiones dictadas por la Corte Constitucional.

Artículo 5º. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Guillermo Antonio Santos Marín,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

El Tribunal Constitucional o la Corte Constitucional como es el caso de Colombia, es el más alto y máximo Tribunal encargado del control concentrado de constitucionalidad y la interpretación jurisdiccional de la Constitución, como se desprende del artículo 241 de la Carta Política.

Artículo 241. "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo…"

Antes de abordar a profundidad el tema, es preciso desarrollar algunas precisiones con respecto a la Corte Constitucional:

¿Qué es la Corte Constitucional?

La Corte es un organismo que pertenece a la Rama Judicial del Poder Público, al cual se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política. La Corte, como cabeza de la Jurisdicción Constitucional, conoce de los asuntos de constitucionalidad y establece las reglas jurisprudenciales sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución.

¿Qué es la Jurisdicción Constitucional?

La Jurisdicción Constitucional es una función Pública asignada a ciertos órganos dotados de competencias judiciales especiales cuyo cometido consiste en asegurar la integridad y primacía de la Constitución. La Jurisdicción Constitucional tiene una significación esencial para el perfeccionamiento y vigencia del Estado Constitucional de Derecho, la división y equilibrio de las ramas del poder público y el respeto de los derechos fundamentales, la Jurisdicción Constitucional garantiza que efectivamente todos los poderes públicos sujeten sus actos (leyes, sentencias, actos administrativos) a las normas, valores y principios constitucionales, de modo que cada una de las funciones estatales sea el correcto, y legítimo, ejercicio de una función constitucional.

¿Qué es un Tribunal Constitucional?

Es un órgano judicial existente en diversos Estados Constitucionales, de gran importancia en la democracia moderna, ya que es garante de la Constitución y de su supremacía sobre el resto del Ordenamiento Jurídico.

¿Es la Corte Constitucional un Tribunal Constitucional?

Sí, la Corte Constitucional es un Tribunal Constitucional que tiene por misión la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, garantía básica del Estado Constitucional de Derecho.

¿Qué funciones tiene la Corte Constitucional?

Nuestra Carta Política establece once funciones para la Corte Constitucional:

1°. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2°. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3°. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4°. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5°. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numerales 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

6°. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.

7°. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

8°. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9°. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

10. Decidir definitivamente sobre la inexequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben; y

11. Darse su propio reglamento.

¿Qué diferencia a la Corte Constitucional de las demás Cortes y Tribunales?

La Corte Constitucional se diferencia de las demás Cortes y Tribunales, porque como institución, su conformación está supeditada a procedimientos diferentes. La elección de sus magistrados no se hace por concurso, sino que intervienen el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para proponer sus respectivas ternas con posibilidad a ocupar el cargo, y posteriormente el Senado de la República determinara la designación. Además, su competencia, le permite la protección de derechos fundamentales, por medio de la revisión de acción de tutela con efectos interpartes, determinando el direccionamiento de la línea jurisprudencial. Asimismo, conoce asuntos de relevancia política como la constitucionalidad de las leyes o tratados internacionales, que puedan afectar a la sociedad en general por medio del control de constitucionalidad, protegiendo la jerarquía normativa que pregona la Constitución.

¿Qué sentencias emite la Corte Constitucional?

La Corte Constitucional emite tres clases de Sentencias, que son: Las Sentencias de Tutela, que se caracterizan por la protección de los derechos constitucionales fundamentales, y que procede por revisión que hace la Corte de un caso en particular, bajo los preceptos que determina el artículo 86 de la Constitución y los artículos 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Las Sentencias de Unificación de jurisprudencia. Las cuales proceden por solicitud de un magistrado, cuando un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación, que pueda representar un posible cambio en la línea jurisprudencial o cuando la trascendencia del caso amerite que la revisión sea hecha por la sala en pleno. Este tipo de Sentencias tienen como función evitar la discrecionalidad judicial, procurar exactitud y otorgar seguridad jurídica. Las Sentencias de Control Constitucional, mediante las cuales se garantiza la constitucionalidad de algunos actos o leyes, por proceso que debe ser sometidos a revisión de la Corte Constitucional, por medio de acto accionado o preventivo, para examinar si están acorde o no con los postulados de la Constitución. Es decir determinar si el acto es exequible o inexequible.

¿Qué es el control de constitucionalidad?

Es el control que ejerce la rama judicial, sobre la competencia legislativa de las ramas legislativa y ejecutiva del poder público. El mismo consiste en confrontar las disposiciones legales con las normas constitucionales y determinar su conformidad con la Carta superior.

¿Qué tipo de controles de constitucionalidad existen?

La Corte Constitucional, como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, ejerce cuatro tipos de Control Constitucional. El primero es el control abstracto de normas contenidas en actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos, proyectos de ley o tratados (artículos 241, 1°, 4°, 5°, 7°, 8° y 10, C. P.). El segundo es el control por vía de revisión de las Sentencias de Tutela, (artículos 86 y 241, 9°, C. P.). El tercero es el control por vía excepcional en el curso de un proceso concreto mediante la aplicación preferente de la Constitución (artículo 4°, Código de Procedimiento). El cuarto, es el control de los mecanismos de participación ciudadana en sus diversas manifestaciones (artículos 241, 2° y 3°, C. P.).

¿Qué es un sistema de control de constitucionalidad?

Un sistema de control de constitucionalidad es la forma en que se organiza la jurisdicción constitucional con sus correspondientes órganos para hacer valer la Constitución, bien sea en lo que concierne a casos particulares (litigios) o a casos abstractos (**exequibilidad de normas**). En los sistemas se definen las competencias, alcances, límites y dinámica de la función de

revisión constitucional y de las correspondientes autoridades en la materia.

¿Cuántos sistemas de control de constitucionalidad existen?

Suelen distinguirse cuatro sistemas:

El Concentrado: Cuando es ejercido por un solo órgano de la rama judicial, por lo general un tribunal constitucional.

El Difuso: Cuando el control lo ejercen simultáneamente varios órganos de la rama judicial.

El Mixto: Cuando las principales funciones de control constitucional están concentradas en un solo órgano, pero se permite excepcionalmente el control por parte de otros órganos para casos particulares.

El Dualista: que suele ser muy similar al sistema mixto con la salvedad de que tanto el órgano que concentra funciones como los demás órganos que también tienen jurisdicción y competencia en asuntos de tutela o constitucionales, realizan la actividad de manera paralela o dual y no, en revisión o por instancias.

¿El Tribunal Constitucional es un Legislador Negativo?

Como sabemos, el derecho Constitucional prevalece sobre las demás ramas y normas jurídicas, las mismas deben sustentarse en él *"por sintetizar los fundamentos básicos del ordenamiento jurídico-político estatal"*. Así también todas las funciones y órganos del Estado están sujetos a la Constitución (principio de **"supremacía constitucional"**), cuyas normas deben acatarse y cumplirse en forma prioritaria y obligatoria; es igualmente concreto entonces que las causas sobre violaciones al Código Político (Constitución Política) deben tramitarse y resolverse ante el Tribunal Constitucional, en última y definitiva instancia.

La Justicia Constitucional es especial porque en términos generales posee elementos característicos distintos a la denominada "justicia ordinaria" e incluso a la justicia administrativa. A su vez considero que debe ser una justicia independiente, por cuanto su organización, estructura y atribuciones no están condicionadas a otro órgano o función pública, especialmente de administración de justicia. Sus competencias son privativas y diferenciadas.

Se dice que el Tribunal Constitucional es un legislador negativo porque al declarar la inconstitucionalidad de una norma o un cuerpo legal se le expulsa del ordenamiento jurídico positivo tal o tales disposiciones; en otras palabras, tales normas ya no son aplicables. Cuando una norma jurídica de su competencia son declarados.

Una sentencia declarativa de inconstitucionalidad normativa elimina de la vida jurídica, de la vigencia legal, a tales disposiciones; por este motivo se considera al Tribunal Constitucional como un legislador negativo. De tal manera que, para reemplazar una o más normas sin los vicios de inconstitucionalidad, debe actuar el legislador positivo, esto es, el Congreso de la República.

El artículo 243 de la Constitución Política establece que:

Artículo 243. *Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a Cosa Juzgada Constitucional.*

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

En el caso, por ejemplo, de una norma legal que por contener vicios de inconstitucionalidad ha sido declarada de esta manera, aquella norma se elimina y, de ninguna manera, se restituye la norma anteriormente vigente. El Tribunal Constitucional no puede, entonces, declarar que se pone en vigencia la norma origina aquella existente antes de la reforma declarada inconstitucional. Para tal efecto, un proyecto de ley reformatoria tramitado ordinariamente, en el Congreso sería el camino adecuado. Sin embargo, si algunas deposiciones legales han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, este organismo no puede paralelamente disponer que dicha norma cambie o se reforme de tal manera, pues, esa facultad le corresponde exclusivamente al Congreso de la República, que cumple la función de único ***"legislador positivo"*** y creador.

En efecto, lo que el Tribunal Constitucional deja sin efecto es la norma y, por tanto, no se trata exactamente de la figura de la derogatoria.

El Tribunal Constitucional es pues un ***"legislador negativo",*** en virtud de que cumple funciones jurídicamente negativas, cuando niega el carácter constitucional de una ley, de alguna norma jurídica o de cualquier acto que transgreda la norma constitucional.

La Interpretación de las Normas Constitucionales.

El tema de la interpretación constitucional ha sido motivo de debate muy activo.

Es evidente que la interpretación denominada ***"auténtica"*** la realiza el Congreso de la República. Así se establece en el artículo 150 de la Constitución Política, en el sentido de que tal función le corresponde interpretar la Constitución de manera general y obligatoria.

Sin embargo, la interpretación "jurídica" la tiene el Tribunal Constitucional (Corte Constitucional), tanto por el principio de la jerarquía como porque también puede pronunciarse ante una demanda de inconstitucionalidad respecto de la propia ley interpretativa aprobada por el Congreso, y, en este caso, dada la condición de fallo de última y definitiva instancia, tal pronunciamiento prevalecerá sobre el criterio del legislador.

En el primer caso, es decir, tomando en cuenta el principio de la jerarquía, una vez que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, el mismo entra en vigencia y es obligatorio para todos, incluso para el propio legislador, quienes no podrán reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Si aplicamos el derecho Comparado, es evidente que los tribunales constitucionales son considerados como ***intérpretes supremos*** de la Constitución.

No caben dudas, que uno de los temas que más diferencias ocasionan entre el Congreso y los Tribunales Constitucionales (TC) es el referido a las supuestas facultades legislativas de este último. Este debate no sólo es académico, sino que tiene enormes consecuencias prácticas para el buen funcionamiento de la justicia constitucional y del propio TC. Es más, en el derecho constitucional comparado ha trascendido la voluntad de algunos Congresistas en diversos países de recortar

facultades al Tribunal para expedir precedentes vinculantes y sentencias interpretativas.

¿Cuál es el problema?

El detonante de la discordia es la disposición del Tribunal Constitucional o en el caso de Colombia, la Corte Constitucional de expedir sentencias interpretativas **-en sus diversas modalidades-,** y de sentar doctrina jurisprudencial, pues ellas implicarían el ejercicio material de facultades legislativas **(legislador positivo).** Ciertamente, nadie duda de que el Tribunal Constitucional sea un **"legislador negativo".** Es consenso aceptar (y así ha sido reconocido por la doctrina constitucional), que este Tribunal tiene la facultad de expulsar del ordenamiento jurídico las normas con rango de ley contrarias a la Constitución Política vía proceso de inconstitucionalidad. El problema viene con las supuestas facultades de **"legislador positivo"** antes mencionadas, en la medida que ellas vendrían a incorporarse al sistema de fuentes del derecho.

Los que le cuestionan al Tribunal Constitucional asumir facultades de **"legislador positivo"** señalan que la expedición de precedentes vinculantes y el desarrollo de la jurisprudencia constitucional -o también llamada doctrina jurisprudencial- viola el "principio de separación de poderes" (Caso Colombia - artículo 113 de la Constitución), invadiendo y usurpando facultades legislativas del Congreso y, finalmente, que la jurisprudencia, el precedente vinculante y la doctrina jurisprudencial no tienen cobertura constitucional.

Sin embargo, ante los cuestionamientos hechos en el derecho comparado, con relación a la subrogación o a la sustitución del legislador positivo, la Corte o Tribunal Constitucional colombiana ha venido modulando sus fallos en las sentencias en el control constitucional.

Tipos de Sentencias en el Control Constitucional de las leyes en Colombia.

Desde que la Sala Plena de la Corte Constitucional expidió la Sentencia C-109 de 1995 con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero, este fue estudiando los diferentes tipos de sentencias de la Corporación, lo cual amplificó en un preciso estudio presentado en la III Conferencia de Justicia Constitucional Iberoamericana, España y Portugal[1], titulado ***"Tipos de sentencias en el control constitucional de las leyes: la experiencia colombiana",*** basándose para la creación de esta clasificación en la doctrina italiana retomada en otros países, distinguiendo dos aspectos esenciales: la modulación de los efectos de los fallos y las sentencias interpretativas, como una práctica arraigada en el derecho procesal constitucional colombiano, tal y como la Corte lo reconoció en la citada Sentencia C-109 de 1995, en la que rescató la brillante tradición jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia colombiana en este campo, la cual, mucho antes de que entraran en funcionamiento los Tribunales Constitucionales europeos, y cuando ejercía el papel de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución de 1886, expidió sentencias condicionales o interpretativas[2], que se mantuvieron como tradición a lo largo del Siglo XX.

La Corte Constitucional en el ejercicio del control constitucional ha establecido diversos tipos de sentencias:

1. **Desde el punto de vista del Contenido:**

a) Las llamadas sentencias condicionadas, ya sean estas i) interpretativa ii) integradoras o iii) sustitutivas.

2. **Desde el punto de vista de sus efectos:**

a) Inconstitucionalidades retroactivas;

b) Diferidas;

c) Inmediata.

Esta práctica la ha llamado la Corte Constitucional como: **"Modulación de los efectos de las Sentencias[3]".** Los críticos como yo consideramos que esa experiencia no solo inseguridad jurídica sino que implica un desbordamiento del Tribunal Constitucional que estaría invadiendo esferas del órgano legislativo, en un país donde existe clara delimitación de los poderes públicos como se desprende del artículo 113 de la Constitución Política. No se puede negar que esta polémica no es exclusiva de Colombia sino que se ha presentado en casi todos los países durante los primeros años de desarrollo de la jurisdicción constitucional.

Aunque algunos tratadistas dicen que la modulación de los efectos de estos fallos no ha sido un capricho de la Corte Constitucional colombiana o de otros tribunales constitucionales, yo sostengo que no se trata de un capricho, sino la apropiación de una competencia que no la otorga la Constitución y un desconocimiento de las funciones que le competen al legislativo en un Estado democrático. No se trata de una necesidad que derive de su función de garantizar sin traumatismos, la integridad de la Constitución en una sociedad democrática.

Es característico del Estado de derecho y, con mayor razón de las democracias liberales, el ideal de una norma superior la cual sea el poder por encima del poder. O sea, la supremacía de una norma a la cual acatar. Esta regla fundamental (the rule of law) producto de la

1 Publicado, entre otras, en: *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* número 316, Bogotá, D. C., junio de 2000, páginas 86-108; *Revista Tutela*, de Editorial Legis, Bogotá, D. C., agosto de 2000, páginas 1719-1734; *Jurisdicción Constitucional en Colombia - La Corte Constitucional 1992-2000, realidades y perspectivas,* edición de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, con el apoyo de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" y de la Fundación "Konrad Adenauer", Bogotá, D. C., febrero de 2001, páginas 383 a 408; etc. También pueden verse resúmenes en: Sanín Restrepo, Ricardo, *Libertad y Justicia Constitucional,* Colección Portable número 3, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, D. C., 2004, páginas 163 a 167 (el autor señala que el resumen sobre la ponencia del doctor Martínez Caballero fue elaborado por el estudiante Daniel Patrón Pérez, de la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda). Otro resumen en: Henao Hidrón, Javier, *Derecho procesal constitucional. Protección de los derechos constitucionales,* Editorial Temis, Bogotá, D. C., 2003, páginas 111 a 113; Moreno Millán, Franklin J., *La Jurisprudencia Constitucional como Fuente del Derecho,* Editorial Leyer, Bogotá, D. C., 2002; etc.

2 Véanse, entre otros fallos de la Corte Suprema de Justicia: Sentencia del 2 de agosto de 1912, Magistrado Ponente doctor Alberto Suárez Murillo en *Gaceta Judicial*, Tomo XXII, página 5; sentencia del 28 de julio de 1924, Magistrado Ponente doctor Luis R. Rosales en *Gaceta Judicial*, Tomo XXXI, página 53; Sentencia del 7 de octubre de 1936, Magistrado Ponente doctor Eduardo Zuleta Angel en *Gaceta Judicial*, Tomo XLIV, página 8, etc., citados por Martínez Caballero, Alejandro, "Tipos de sentencias en el control constitucional de las leyes: la experiencia colombiana", en: *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* número 316, Bogotá, D. C., junio de 2000, páginas 96-99.

3 Ver Sentencia C-109 de 1995.

soberanía popular, conduce a una respectiva jerarquización de las leyes. Tesis que logra extraerse no sólo de Hans Kelsen (1934; 1949), sino de su discípulo Adolf Merkl quien originariamente propuso un prolegómeno a esa idea de un orden escalonado de normas jurídicas (1931), lo cual constituye un pilar fundamental en la ***"Teoría Pura del Derecho",*** donde se coloca a la Constitución de un país como norma de normas que ocupa el peldaño más alto en lo que a normas y leyes respecta, y a la cual deben someterse o adecuarse cualquier arquetipo de norma inferior (leyes, decretos, resoluciones, etc.).

Hernán Alejandro Olano García, en su estudio "**Tipología de Nuestras Sentencias Constitucionales",** hace un análisis de las modulaciones de la Sentencia de la Corte Constitucional. Que es preciso recoger en esta argumentación por el carácter importante que reviste su apreciación en cuanto a la verdadera función que debe cumplir un Tribunal Constitucional.

La clasificación colombiana que presento, ha sido complementada con los estudios de los doctores Humberto Nogueira Alcalá, José Palomino Manchego, Alejandro Martínez Caballero, y Diego Eduardo López Medina[4].

1. **Modulación Tradicional**

Las Sentencias de la Corte Constitucional, como las demás de la Rama Judicial, se pueden clasificar en "estimatorias[5]" y "desestimatorias", según concepto de Palomino Manchego. Las primeras acogen la demanda. Las segundas, no les dan razón.

Sin embargo, este es un esquema muy elemental de comprenderlas, pues cuando la Corte Constitucional expide una sentencia en materia de inconstitucionalidad de las leyes, eventualmente la declaración de inconstitucionalidad de ella, puede terminar ocasionando mayores inconstitucionalidades que las que busca remediar.

Las decisiones de la Corte Constitucional no tienen en Colombia mayores posibilidades de ser impugnadas ni rectificadas dentro del sistema jurídico interno, la única posibilidad de superar interpretaciones erróneas o abusivas es el extraño procedimiento de nulidad del fallo constitucional el cual nunca ha prosperado. Como ya lo manifesté en otro libro, una vez expedido el fallo, si no es de nuestro gusto, debemos quejarnos ante "el mono de la pila". Es por ello que, el juez Jackson de la Corte Suprema norteamericana sostuvo:

"No tenemos la última palabra porque seamos infalibles pero somos infalibles porque tenemos la última palabra".

2. **Modulaciones que afectan el contenido, o Sentencias "Manipulativas".**

Los distintos tribunales constitucionales han aportado al derecho comparado una de las cuales, se llaman "manipulativas", que comprende, a su vez, a las sentencias interpretativas o condicionales, a las integradoras o aditivas y a las sustitutivas. El principal argumento que las justifica, según la doctrina, es el principio de seguridad jurídica.

"Es decir, a fin de no crear un vacío legislativo, generador de mayor inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional opta por no expulsar la ley del ordenamiento, si es que esta ley, después de ser "manipulada", puede ser entendida conforme a la Constitución. Teóricamente, esa posibilidad del Tribunal Constitucional de "manipular" la ley parte de la distinción entre "disposición" y "norma", propia de la Teoría General del Derecho.

Así, mientras que por "disposición" debe entenderse al enunciado lingüístico de un precepto legal, esto es, las letras y frases que integran un dispositivo legal; por "norma", en cambio, se entiende el sentido o los sentidos interpretativos que de dicho enunciado lingüístico se puedan derivar. Evidentemente, el Tribunal Constitucional no manipula la disposición, que es una competencia exclusiva del legislador. Lo que manipula, son los sentidos interpretativos que de esa disposición se pueda extraer"[6].**Desde esta perspectiva, las modulaciones que afectan el contenido de la sentencia, pueden ser entonces:**

a) **Sentencias interpretativas o condicionales, con acogimiento o rechazo[7].**

En este tipo de decisiones, la Corte restringe el alcance normativo de la disposición acusada, ya sea limitando su aplicación, ya sea limitando sus efectos. Estas sentencias interpretativas suponen entonces que se expulsa una interpretación de la disposición, pero se mantiene una eficacia normativa de la misma, es decir, si una de las interpretaciones es contraria a la Constitución y la otra resulte conforme con ella, el Tribunal Constitucional no puede declarar la inconstitucionalidad de la disposición, sino sólo del sentido interpretativo que colisiona con ella. Se dice que es una sentencia manipulativa, pues después del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, el texto de la norma subsiste con un criterio de interpretación constitucionalmente admisible, que probablemente no fue el deseado por el legislador. Es de lejos la técnica más usual. Ejemplo, Sentencia C-702 de 1999 de la Corte Constitucional, magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz.

En cuanto a las interpretativas estimativas o de acogimiento, señala el profesor Nogueira Alcalá,

"consideran inconstitucionales ciertas interpretaciones del enunciado normativo, vale decir ciertas normas que surgen de la interpretación considerada inconstitucional, siendo tal o tales interpretaciones expulsadas del ordenamiento jurídico, aun cuando se mantiene inalterado el enunciado normativo del cual surgen dichas interpretaciones".

Por su parte, en las interpretativas desestimativas o de rechazo, el profesor Nogueira Alcalá dice que,

"surgen al establecer la interpretación conforme a la Constitución del enunciado normativo".

Aunque estos dos tipos de sentencias son, como señala Zagrebelsky, las dos caras de la misma medalla.

La Corte Constitucional de Colombia ha hecho uso muy frecuentemente de este tipo de sentencias, como la C-545 de 1992, la C-473 de 1994, la C-496 de 1994, entre otras, o la C-109 de 1995, última en la que

4 Cfr. López Medina, Diego Eduardo, *El derecho de los jueces*, Legis Editores, Bogotá, D. C., páginas 67 a 69.

5 Entre las estimativas, tenemos las sentencias de nulidad absoluta, las de incompatibilidad y las de efectividad diferida.

6 Palomino Manchego, José, ponencia citada.

7 Esta última es la denominación que les da el Tribunal Constitucional italiano: *accoglimento*, para acogimiento y *rigetto*, para rechazo.

se reconoce que expedir sentencias de interpretación conforme a la Constitución es una práctica arraigada en la tradición jurídica nacional proveniente de la Corte Suprema de Justicia, en los casos en que ella controlaba la constitucionalidad de las leyes bajo el imperio de la Constitución de 1886.

Las sentencias interpretativas o condicionales buscan entonces preservar la obra legislativa, eliminando sólo las eventuales interpretaciones y aplicaciones que puedan ser consideradas contrarias al orden jurídico.

"Sólo cuando una norma no tiene ninguna interpretación conforme a la Constitución corresponde al tribunal constitucional respectivo expulsarla del ordenamiento jurídico", concluye Nogueira Alcalá.

b) **Sentencias integradoras o aditivas.**

Son aquellas que declaran la ilegitimidad constitucional de la previsión omitida que debería haber sido prevista por la ley para que esta fuera constitucional. En estas sentencias, la Corte no anula la disposición acusada, pero le agrega un contenido que la hace constitucional. Se incorpora un elemento nuevo al enunciado normativo, extendiendo la norma para que asuma un supuesto de hecho no contemplado en sus inicios. En estos casos, el tribunal constitucional constata, en el fondo, una omisión legislativa, puesto que la regulación es inconstitucional, no por lo que expresamente ordena sino debido a que su regulación es insuficiente, al no haber previsto determinados aspectos, que eran necesarios para que la normatividad se adecuara a la Constitución[8]. Doctrinantes como Gaspar Caballero Sierra[9], han entendido que las decisiones aditivas, al igual que las sustitutivas (él dice "substitutivas"), conforman dos partes diferentes: una inexequibilidad de la norma legal impugnada y otra reconstructiva, con lo que la Corte procede a dotar a esa misma disposición de un contenido diferente de conformidad con los principios constitucionales. También se da el caso de leyes incompletas que han servido de criterio para que la Corte Constitucional en su labor de examen de las disposiciones impugnadas, las adecue a través de sus sentencias a los principios y valores de la Carta, en cierta forma integrándolas o incluso, modificándolas, en lo que algunos han denominado, su actividad "paralegislativa". Frente al estudio de estas sentencias, la Corte se pregunta ¿qué hacer? Y la respuesta es que, en los casos en que se presente, se declara que esa ley es inconstitucional "en la parte que no prevé", y en consecuencia se suprime del precepto las letras o frases que introducen el elemento desigualitario.

Para Moreno Millán[10], son tres los fundamentos constitucionales de las sentencias integradoras:

(i) El carácter normativo de la Constitución;

(ii) efectividad de los principios y derechos consagrados en la Carta, y,

(iii) la función jurisdiccional de la Corte.

Para Humberto Nogueira Alcalá, este tipo de sentencias constituye la muestra más clara del activismo judicial de los tribunales constitucionales, lo que supera su concepción tradicional de órganos que cumplen una función de expulsión de normas del ordenamiento jurídico y no de creador de ellas. Este tipo de sentencias son constitutivas, en la medida que ellas innovan en el ordenamiento jurídico.

Y por tanto, este tratadista considera que las sentencias aditivas adoptan dos modalidades:

"A través de la primera, la omisión implicaba sólo una laguna, la que es cubierta por la labor interpretativa del Tribunal Constitucional. A través de la segunda modalidad, el Tribunal considera que una omisión derivada de la norma significa exclusión, por lo que la eliminación de la omisión implica incluir a aquellos que habían sido marginados o discriminados arbitrariamente con dicho precepto (sentencias integradoras)"[11].

Sobre este tipo de fallos, el mismo Nogueira Alcalá ha expresado que la *Corte Constitucional Colombiana* tuvo que estudiar las disposiciones normativas de una ley tributaria que imponía draconianas sanciones económicas a quienes no presentaran las declaraciones de renta en los lugares y momentos determinados por la administración tributaria. La parte demandante consideró que la norma imponía una responsabilidad objetiva que impedía al contribuyente demostrar que la omisión de tal obligación tributaria se producía por una fuerza mayor o un caso fortuito. La Corte Constitucional, en Sentencia C-690 de 1996, acogió el criterio de la demandante, considerando que es contrario a la Constitución, y en especial a los principios de responsabilidad subjetiva, equidad tributaria e igualdad, que se sancione a una persona que ha estado imposibilitada de presentar la declaración de renta, declarando la constitucionalidad de las disposiciones normativas acusadas, pero en el entendido que las autoridades administrativas y judiciales deben "permitir a la persona demostrar que el no cumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria no le es imputable, por ser consecuencia de hechos ajenos a la voluntad, como el caso fortuito y la fuerza mayor"[12].

c) **Sentencias sustitutivas.**

Las sentencias sustitutivas se desarrollaron en Italia, hacen referencia a aquellos eventos en donde la Corte expulsa del ordenamiento jurídico una disposición acusada, y sustituye el vacío normativo por una regulación específica, que tiene raigambre constitucional directa. En cierta medida, estas sentencias son una combinación de sentencia de inconstitucionalidad y sentencia integradora, ya que anulan el precepto acusado a través del fallo de inexequibilidad, con lo cual generan

8 Sobre el particular, véanse, por ejemplo, las sentencias C-109 de 1995 y C-690 de 1996 de la Corte Constitucional.

9 Caballero Sierra, Gaspar, "Corte Constitucional y legislador: contrarios o complementarios", publicado en: *Jurisdicción constitucional en Colombia - La Corte Constitucional 1992-2000, realidades y perspectivas,* edición de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, con el apoyo de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" y de la Fundación "Konrad Adenauer", Bogotá, D. C., febrero de 2001.

10 Moreno Millán, Franklyn, *La jurisprudencia constitucional como fuente del derecho,* Editorial Leyer, Bogotá, D. C., 2002, página 65.

11 Nogueira Alcalá, Humberto, "Sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur", en: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*, #2, julio-diciembre de 2004, Editorial Porrúa, México, página 92. También publicada en: CD ROM de Memorias del II encuentro de derecho procesal constitucional iberoamericano y seminario de derecho constitucional, San José de Costa Rica, julio de 2004.

12 Corte Constitucional, sentencia C-690 de 1996, Magistrado Ponente doctor Alejandro Martínez Caballero.

un vacío de regulación, que se llena por medio de un nuevo mandato que la sentencia adiciona o integra al ordenamiento.[13]

"Decisiones como estas han planteado el problema de la legitimación de la Corte Constitucional para llenar vacíos normativos, que en principio deberían corresponder al legislador pero que por imperativo constitucional debe aquélla subsanar como especificadora de los derechos, puesto que el control de constitucionalidad debe estar siempre sujeto al espíritu y a los valores supremos de la Carta", según Caballero Sierra"[14].

El ya citado profesor Nogueira Alcalá, en su estudio "Sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur", analizó un caso que nos atañe y es el de la Sentencia C-113 de 1993, que revisó el decreto 2067 de 1991 ("minicódigo" del procedimiento ante la Corte Constitucional), por medio de la cual, esta Alta Corporación "declaró inconstitucional la disposición que precisaba taxativamente los casos donde la Corte podía otorgar efecto retroactivo a sus fallos. La Corte Constitucional, en la sentencia citada, fuera de declarar inconstitucional el artículo referido, ya que los efectos de los fallos del Tribunal no podían ser regulados por ley, siendo una competencia propia de la Constitución o, en su defecto, de la propia Corte Constitucional, determinando, además que, conforme a la Constitución, correspondía a la propia Corte Constitucional determinar libremente los efectos de sus fallos"[15].

d) Sentencias apelativas o exhortativas

Son el resultado de la constatación de situaciones aun constitucionales, donde se hace una apelación al legislador para alterar la situación dentro de un plazo expresamente determinado por la Corte, con la consecuencia adicional que si ello no ocurre, el Tribunal aplicará directamente el mandato constitucional en el futuro, pudiendo determinar la nulidad de la norma jurídica respectiva.

Una más extensa explicación es la de Nogueira Alcalá[16], para quien estos fallos van desde un simple consejo al legislador, hasta fórmulas más coactivas, que llaman al legislador a regular una materia establecida en la Constitución.

Bajo esta denominación de Sentencias Exhortativas, dice Nogueira Alcalá, puede agruparse un conjunto de sentencias que establecen recomendaciones o directrices al órgano legislativo, llamándolo a legislar sobre determinadas materias con determinadas orientaciones o principios para actuar dentro del marco constitucional, de no hacerlo así el legislador podría venir una sentencia posterior que declare la inconstitucionalidad de la norma respectiva.

Estas sentencias limitan la libertad de configuración del orden jurídico que desarrolla el legislador, ya que advierten la existencia de una situación jurídica que no es aún de inconstitucionalidad si actúa diligentemente el legislador para cubrir el eventual estado de inconstitucionalidad o para superar la situación producida producto del desarrollo o evolución científico o técnico, que exige una adecuación a la nueva realidad. Y, en algunos casos, las sentencias exhortativas llevan también aparejadas lo que la doctrina denomina *bloqueo de aplicación*, consistente en que la norma es inaplicable a los casos concretos que dieron lugar al examen de constitucionalidad, quedando suspendidos los procesos hasta la entrada en vigencia de la nueva normativa que regulan las respectivas situaciones.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-436 de 1994[17], ha justificado este tipo de pronunciamientos al decir que,

"Con esta modalidad de exhorto, esta Corporación no está, en manera alguna, desbordando su competencia o invadiendo la órbita de actuación del Congreso. Por el contrario, el profundo respeto por la estructura del Estado y por la libertad de configuración política del Legislativo es lo que explica que la Corte se haya abstenido de delimitar materialmente el concepto de servicios públicos esenciales... El exhorto no debe, entonces, ser visto como una ruptura de la división de poderes son como una expresión de la colaboración de los mismos para la realización de los fines del Estado... Además, este tipo de exhorto no es en manera alguna innovación doctrinaria de esta Corte o de esta sentencia, sino que este surge de las tensiones valorativas propias del texto constitucional, en particular de aquélla que existe entre la supremacía normativa de la Constitución y el principio de libertad de configuración del legislador".

3. **Modulaciones relativas al efecto temporal o prospectivas**

Según el estudio de Nogueira Alcalá, sobre efectos *ex tunc* o *ex nunc* de los fallos de los tribunales constitucionales no hay una sola posición y los ordenamientos jurídicos toman parte por darle mayor fuerza a la supremacía constitucionalidad o a la seguridad jurídica, tratando de buscar un cierto equilibrio entre ambos principios, al respecto, así en el derecho comparado, en el caso de los tribunales constitucionales de Austria, Croacia, Eslovenia, Grecia, Polonia, Rumania, entre otros, los efectos de las sentencias son, por regla general, *ex nunc*, mientras en Alemania, Bélgica, España, Portugal, se consideran los efectos *ex tunc* como regla general. En el *ámbito sudamericano*, existe también una heterogeneidad de criterios en la materia como lo muestran las respectivas legislaciones que encuadran la actividad de los tribunales constitucionales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

---

13 En la sentencia C-113 de 1993, cuando la Corte estudió el artículo 21 del decreto 2067 de 1991, declaró la inconstitucionalidad de ese artículo, al considerar que la ley no podía regular los efectos de los fallos del tribunal constitucional, pues esa era una atribución propia de la Constitución o, en su defecto, de la misma Corte Constitucional. Se estableció además un contenido sustituto para la norma, puesto que señaló que, conforme a la Constitución, correspondía exclusivamente a la propia Corte fijar libremente los efectos de sus fallos.

14 Caballero Sierra, Gaspar, *op. cit*., página 415.

15 Corte Constitucional, sentencia C-690 de 1996, Magistrado Ponente doctor Alejandro Martínez Caballero.

16 Nogueira Alcala humberto, articulo citado, revista liberoamericana del Derecho Procesal constitucional, pág 97

17 Corte Constitucional, Sentencia C-436 de 1994.

18 Se presentó un caso que tuvo luego grandes consecuencias y es que la Corte declaró inexequible la norma que obligaba a suscribir unos bonos de seguridad ciudadana, conocidos como los "bonos de guerra" y el Estado tuvo que devolver a los contribuyentes lo aportado, avocándose una nueva reforma tributaria. Este es el precio de la relación entre la Corte Constitucional y el legislador, que resulta más compleja de lo que se deriva de la simple definición de sus funciones como un legislador negativo, o como un sustituto positivo del legislador, como lo afirma el doctor Gaspar Caballero Sierra en su estudio citado, páginas 409 a 426.

La Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-221 de 1997 justificó las sentencias prospectivas señalando que, "la aparente paradoja de que la Corte constate la inconstitucionalidad material de una norma pero decida mantener su vigencia, ya que en estos casos resulta todavía más inconstitucional la expulsión de la disposición acusada del ordenamiento por los graves efectos que ella acarrea sobre otros principios constitucionales".

a) **Sentencias de inconstitucionalidad retroactiva o *ex tunc***

La Corte puede modular los efectos temporales de su decisión y, en casos excepcionales puede retrotraer los efectos de las sentencias a situaciones consolidadas durante la vigencia de la norma declarada inconstitucional[18]. Estos fallos pueden producir ciertos problemas de seguridad jurídica al afectar situaciones jurídicas y derechos adquiridos consolidados y efectos jurídicos ya producidos, como lo exige el principio de seguridad jurídica, ya que tienen efectos en Colombia desde la adopción de la decisión en Sala Plena, así no se conozca el texto del fallo. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana hay diversas sentencias que han determinado efectos *ex tunc*, así ocurrió con el fallo C-149 de 1993, en que la Ley 6 de 1992, había establecido un impuesto retroactivo, el que fue declarado inconstitucional, pero como muchos contribuyentes ya habían cancelado el gravamen, se ordenó la devolución inmediata de las sumas canceladas en los bonos de guerra, ya citados. En otros casos, la Corte Constitucional ha declarado la inexequibilidad del decreto con fuerza de ley desde el momento mismo en que se había declarado la inexequibilidad del decreto que había establecido el respectivo estado de excepción de emergencia, como es el caso de la Sentencia C-187 de 1997. Asimismo, en fallo C-619 de 2003, se determinó que el efecto del fallo que resolvió la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 900 de 2003, que había sido dictado por el gobierno en virtud de un estado de excepción constitucional prorrogado declarado inconstitucional por el propio Tribunal en Sentencia C-327 de 29 de abril de 2003, tenía el carácter de determinar la pérdida de vigencia del mismo desde el momento de su expedición[19];

b) **Sentencias con efecto pro futuro o *ex nunc***

Siguiendo el modelo kelseniano o austriaco, las decisiones de inexequibilidad pueden tener efecto pro futuro, e implican que apenas es notificada la sentencia, la disposición sale del ordenamiento pero no modifica las situaciones consolidadas durante la vigencia de la norma acusada[20]. Un tribunal constitucional puede ir incluso más allá y determinar un período de transición para evitar serios inconvenientes a la estabilidad económica y política de la sociedad, lo que no resulta ilógico, siempre y cuando, en aplicación del principio de razonabilidad, se sustente tal tipo de disposición y se establezca un plazo de vigencia razonable, como lo expresa Paúl Rueda Leal[21]. Esta clase de resolución fue literalmente inventada por la jurisprudencia constitucional alemana hace más de cuarenta años debido a razones de eminente necesidad práctica. La doctrina se encuentra dividida en cuanto a su aceptación. La crítica más dura consiste en preguntar si resulta jurídicamente posible exigirle al ciudadano afectado por una norma inconstitucional, soportar los efectos de ella a pesar de su inconstitucionalidad. En respuesta, se ha dicho que se debe distinguir entre justicia subjetiva y objetiva. Desde el segundo punto de vista, existen ocasiones en que el bien de la sociedad obliga a un cierto sacrificio particular. El artículo 45 de la *Ley Estatutaria de la Administración de Justicia* de Colombia determina que las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control "*tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario*", norma que fue declarada exequible, por la sentencia de la Corte Constitucional C-037 de 1996, precisando que,

"Los efectos concretos de la sentencia de inexequibilidad dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución –que aconseja atribuir a la decisión efectos *ex tunc*, esto es, retroactivos– y el respeto a la seguridad jurídica –que, por el contrario, sugiere conferirle efectos *ex nunc*, esto es únicamente hacia el futuro–";

c) **Sentencias de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal**

En estos casos, la Corte ha constatado la inconstitucionalidad de una regulación, pero se ha abstenido de anularla, pues ha considerado que el vacío normativo genera una situación muy compleja, por lo cual es necesario que el legislador corrija la situación[22]. El argumento más común en este tipo de sentencia consiste en evitar que como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial para la estabilidad política y social de un país, que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada. Por ejemplo, la posibilidad de que una ley, a pesar de su inconstitucionalidad, se mantenga vigente durante un cierto período a fin de evitar las graves consecuencias que su repentina anulación podría suscitar. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado "*una afable transición*" de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad. En el caso de las sentencias de efectividad diferida, como sí poseen sustrato normativo, el vencimiento del plazo para la

19 Cfr. sentencia C-619 de 2003 en *Revista Electrónica Foro Constitucional Iberoamericano* número 3, Madrid, Universidad Carlos III. http:77www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCIrevista-03-jur-col5.htm

20 Según el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, inciso 2º, los fallos de la Corte sólo tendrán efecto hacia el futuro, salvo para garantizar el principio de favorabilidad en materias penal, policiva y disciplinaria y en el caso previsto en el artículo 149 de la Constitución.

21 Rueda Leal, Paúl, "Fundamento teórico de la tipología de sentencias en procesos de constitucionalidad", en: *Memorias II encuentro de derecho procesal constitucional iberoamericano y seminario de justicia constitucional,* San José de Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004. CD-ROM.

22 Esto ocurrió particularmente al expedirse la sentencia C-700 de 1999 que anuló en su totalidad el sistema UPAC para la financiación de vivienda, por cuanto la regulación correspondía al legislador y había sido expedida por el ejecutivo.

En el caso particular colombiano, según Gaspar Caballero Sierra, en su artículo citado, página 414, existen deberes de protección que van más allá de la protección general del ciudadano, tales como el bien jurídico de la vida, que exigen determinadas obligaciones de mejora por parte del legislador y que este no ha realizado por lo que la Corte Constitucional en los casos que deba actuar necesariamente tiene que acudir a nuevos parámetros decisorios, no frente a regulaciones excesivas, sino frente a regulaciones insuficientes y a veces inexistentes por parte del legislador.

23 Corte Constitucional, sentencia C-737 de 2001.

emisión de la normativa reparadora tiene como consecuencia la nulidad de la norma impugnada con efectos *ex nunc*, sin importar las consecuencias materiales que importe, pues el legislador dejó pasar el tiempo que le confirió el tribunal constitucional.

La Corte estableció por vía jurisprudencial un *test* para justificar este tipo de sentencias, que se basa en los siguientes puntos contenidos en la Sentencia C-737 de 2001[23]:

i) la Corte debe justificar esta modalidad de decisión;

ii) debe aparecer claramente dentro del expediente que la expulsión simple afecta más valores que resultan vulnerados con este tipo de fallo;

iii) el tribunal debe explicar porqué recurre a este tipo de decisión y no a una sentencia integradora y,

iv) se debe justificar el plazo conferido.

4. **Modulaciones *del Derecho de los Jueces***

“a) ***Sentencias fundadoras de línea***

Generalmente son fallos proferidos en los años 1991-1992[24], en los que la Corte aprovecha sus primeras sentencias de revisión para hacer enérgicas y muy amplias interpretaciones de derechos constitucionales. Son sentencias usualmente muy pretenciosas en materia doctrinaria y en las que se hacen grandes recuentos de los principios y reglas relacionados con el tema bajo estudio. Son, por sus propósitos, sentencias eruditas, a veces ampulosas y casi siempre largas, redactadas en lo que Llewellyn llamaba grand style. Se apoyaban en el vacío jurisprudencial existente para consagrar visiones reformistas de la sociedad colombiana. Algunas de estas sentencias consagraban, en consecuencia, posiciones utópicas e incluso contrasistémicas. Su energía política se derivaba de la refundación constitucional de 1991, en una época temprana en que la energía de la nueva creación política todavía corría tumultuosa por los círculos políticos. Con frecuencia desconcertante estas sentencias provienen de la pluma de Ciro Angarita, el magistrado que mejor se identifica con el pathos de renovación de la Carta de 1991. Las características de estas sentencias, por otra parte, hacen que estén plagadas de dicta y que, debido a su energía reformista, expresen balances constitucionales sin vocación de permanencia dentro de la jurisprudencia. Estas dos características hacen que estas sentencias sean documentos de la mayor importancia pero que no contengan, en la mayoría de los casos, los balances constitucionales actualmente vigentes.

b) **Sentencias hito**

Son aquellas en las que la Corte trata de definir con autoridad una subregla de derecho constitucional. Estas sentencias, usualmente, originan cambios o giros dentro de la línea. Estas variaciones se logran mediante técnicas legítimas en las que se subraya la importancia de la Sentencia: Cambio Jurisprudencial, unificación jurisprudencial, distinción de casos, distinción entre ratio y obiter, y otras técnicas análogas. Son, usualmente, sentencias ampliamente debatidas al interior de la Corte y es más probable que susciten salvamentos o aclaraciones de voto por parte de magistrados disidentes. Las sentencias de unificación (SU) usual, pero no necesariamente, son sentencias hito. Es importante notar, igualmente, que las SU no son, a priori, estructuralmente más importantes que sentencias normales de revisión (T-) dentro de la línea. El peso estructural de la sentencia dentro de la línea tiene que ser apreciado en concreto por el investigador.

c) **Sentencias confirmadoras de principio**

Son aquellas que se ven a sí mismas como puras y simples aplicaciones, a un caso nuevo, del principio o ratio contenido en una sentencia anterior. Con este tipo de sentencias lo jueces descargan su deber de obediencia al precedente. La mayor parte de sentencias de la Corte son de este tipo, mientras que las sentencias hito o las sentencias fundadoras de línea constituyen una proporción relativamente muy pequeña del total de la masa decisional.

d) **Jurisprudencia “pop”**

Esta nueva clasificación de Diego López, un poco “pop”[24], surge en su texto Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana[25], como una tendencia propia de López que busca recrear una forma de ver la jurisprudencia con una clara arqueología y exige la reivindicación de la teoría local o particular del derecho, desde una concepción perspectivista y difusionista. Para esto, López Medina realiza un breve recuento de los estratos formativos de los que es consciente: “primero, el trabajo de Savigny fue pionero en su esfuerzo de definir una teoría legal que no fuera una mera continuación de posiciones filosóficas generales. La reflexión de Savigny muestra que la teoría legal puede ser importante y autónoma puesto que hay objetos dentro de ella que ameritan atención por sí mismos. La jurisprudencia pop, entonces, participa del desplazamiento de la filosofía del derecho hacia la teoría jurídica logrado en el nacimiento, en Alemania, de una Methodenlehre (una ciencia de métodos jurídicos). Véanse P. Casanovas y J. J. Moreso, El ámbito de lo jurídico, Crítica, Barcelona, 1994, página 8. En segundo lugar, y en cierta forma paralelo a las preocupaciones de Savigny, François Gény insiste en el hecho de que la filosofía legal no debería ser, “filosofía profesional” sino “filosofía progresiva del sentido común” (...) filosofía del derecho en el sentido de crítica filosófica de la ciencia del derecho, siguiendo el modelo de crítica en las varias ciencias naturales y sociales”, y por consiguiente llevada a cabo “en términos propios de la misma”. La philosophie du sense comun progressif “nace espontáneamente de la reflexión atenta y se pule a sí misma por medio de una continua integración de elementos de la experiencia colectiva”. François Gény, Science et technique en droit privé positif: nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique 73 Sirey, París, (1912). Esta manera de ver la filosofía del derecho como una “filosofía de la acción”, (Gény, ibídem, página xiv) está cercanamente relacionado con la “filosofía experimental” de Dewey y probablemente con la “sociología reflexiva” de Bourdieu. Savigny y Gény son, sin embargo, ejemplos más bien raros dentro del pensamiento jurídico europeo en donde el pensamiento abstracto sigue siendo el estándar corriente. Para ellos el punto esencial es poder relacionar la teoría y la práctica jurídicas: para Savigny lo importante era poder estar en posesión de “verdadera experiencia”. Para tener una “experiencia verdadera es necesario te-

24 Este período es un error de Diego López, ya que la Corte Constitucional fue instalada el 17 de febrero de 1992 por el presidente César Gaviria, así hubiese sido creada con la Constitución de 1991. La primera sentencia expedida (T-001 de 1992), data del 3 de abril de dicho año y tuvo como ponente al magistrado José Gregorio Hernández Galindo.

25 Dícese de un cierto tipo de música ligera y popular derivado de estilos musicales negros y de la música folclórica británica, en: Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, vigésima primera edición, t. II, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1994, página 1639.

26 López Medina, Diego Eduardo, *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana,* Universidad de los Andes – Universidad Nacional de Colombia – Legis Editores S. A., Bogotá, D. C., Primera reimpresión, mayo de 2004, páginas 30 y 31.

ner siempre un conocimiento claro y vivido del todo, para poder comprender efectivamente en su totalidad el caso particular: sólo el teórico puede lograr que la práctica sea fructífera e instructiva". Savgny, de la vocación de nuestro siglo para la legislación y la ciencia del derecho, Heliasta, Buenos Aires, 1977, página 142.

Gény, mientras tanto, rechaza la noción según la cual "la teoría no tenga influencia en el desarrollo verdadero de la práctica jurídica (...) la alternativa no es sacrificar la práctica por la teoría. La pregunta es si la práctica ilustrada no logra sus metas con gran certeza y de forma más completa que la práctica ciega (...) cuando la pregunta se hace de esta manera, no puede haber duda respecto a la respuesta". Gény, Science, página xiv. En la jurisprudencia angloamericana, por otra parte, la idea de "jurisprudencia pop" está vagamente inspirada en la insistencia de Llewellyn de identificar el "estilo" de una época mediante la lectura de la literatura por ella producida. Luego de Llewellyn muchos otros iusteóricos insisten, implícita o explícitamente, en desarrollar la teoría jurídica con el propósito, no de construir la erudición del estudiante sino de ofrecer un análisis puntual de la cultura jurídica dominante...".

Posteriormente en su estudio el doctor Hernán Alejandro Olano, comenta sobre otros modelos sin modulación para luego referirse al caso específico de la Corte Constitucional Colombiana, como:

a) Sentencias de control concreto de constitucionalidad;

b) Sentencias declarativas de inconstitucionalidad;

c) Sentencias de inconstitucionalidad por omisión

d) Sentencias con efectos en el ámbito personal;

e) Sentencias atípicas;

f. Sentencias sobre omisiones legislativas.

No puedo dejar pasar por alto este gran aporte del doctor *Hernán Alejandro Olano García*, que con gran sapiencia expuso en su estudio "**Tipología de Nuestras Sentencias Constitucionales",** el cual recogí en esta exposición de motivos como un aporte claro y preciso al tema que nos ocupa.

El Tribunal Constitucional no puede ser considerado como una segunda Cámara

Alguna vez dijo Javier Alva Orlandini, Presidente del Tribunal Constitucional Peruano en su discurso de posesión:

"De acuerdo a la doctrina moderna e inspirada en ejecutorias de los tribunales de Alemania, Italia y España, entre otros, la concepción Kelseniana del Tribunal Constitucional está ampliada y superada. Ya no es más solo un legislador negativo. El Tribunal, en efecto, puede dictar diversos tipos de sentencias que, en la teoría del derecho constitucional, se conocen como aditivas, innovativas, manipulativas e interpretativas. Mediante tales sentencias se complementa, dinamiza, adecua y compatibiliza las leyes a la Constitución o se resuelvan las incoherencias entre distintos preceptos de la norma constitucional".

Es decir, el Tribunal Constitucional pasaría así de productor negativo de normas, de derogador de normas inconstitucionales a productor positivo de normas, es decir legislador. Se está constituyendo en esta forma en una segunda Cámara (Congreso de la República), misión que no tiene explícitamente asignada ninguna jurisdicción constitucional en el mundo. El Magistrado Español, asesinado por la **ETA** en 1996, **Francisco Tomás y Valiente**, Presidente que fue del Tribunal Constitucional hispano, dijo enjuiciando una acción contra el aborto en un voto singular (Sentencia 53-1985 de 11 de abril de 1985):

"El juicio de inconstitucionalidad no es un juicio de calidad o de perfectibilidad. El Tribunal Constitucional puede y debe decir en qué se opone a la Constitución un determinado texto normativo, y, en consecuencia, porque es inconstitucional. Lo que no puede es formular juicios de calidad.

La jurisdicción Constitucional es negativa, puede formular excusiones o vetos sobre los textos a ella sometidos. Lo que no puede hacer es decirle al legislador lo que debe añadir a las leyes para que sean constitucionales. Si actúa así, y así ha actuado en este caso este Tribunal, se convierte en un legislador positivo.

Cada Institución debe actuar como lo que es, no "como si" fuera lo que no es. Pocas lógicas hay tan funestas como la lógica del "como si". El Tribunal Constitucional frecuentemente instado a actuar "como si" fuese eso en un lenguaje ni técnico ni inocente se ha dado en llamar "la segunda Cámara", ha caído por esta vez en la tentación.

Cuando sobre tan exigua, confusa y discutible base, interpretada de forma innovadora ***ad casum****, el Tribunal se atreve a tanto, transgrede los límites de sus competencias y roza fronteras sumamente peligrosas: la del arbitrismo o decisionismo judicial. Por eso, y contra eso, expreso mi profunda y preocupada discrepancia."*

Hay que anotar y aclarar:

Los Magistrados del TC o Corte Constitucional en el caso colombiano, han sido elegidos indirectamente. Por el Senado y no por el Pueblo. Y es el órgano de control de la Constitución y debe actuar indiscutiblemente en defensa a ultranza de los derechos Humanos, en virtud de reglas metapositivas no escritas, sin más limitación que su sentido de la autolimitación; pero no puede autoerigirse en Congreso, porque, si lo pretende, sus decisiones constitucionalizadoras serían inconstitucionales. En virtud de esa postura del Tribunal Constitucional de erigirse en legislador positivo, modificaría leyes, tipificaría delitos, señalaría penas, preceptuaría plazos, términos para apelar, etc.

En conclusión, todo este tipo de modulación de los efectos de la sentencia está muy bien, pero cuando se haga una reforma constitucional en la que se ubique al TC como productor negativo y como productor positivo de normas que pueda, en consecuencia, dictar sentencias de nulidad, interpretativas, integradoras o sustitutivas, retroactivas, Diferidas o Inmediata, etc. Y señalando que en virtud de sus facultades implícitas no sólo es un supremo intérprete de la constitución sino el más alto legislador de la República. Pero mientras eso no suceda, las pretensiones del TC de dictar legislación positiva, llenar vacíos normativos e incluso disponer que sus recomendaciones al congreso tengan carácter vinculante más allá de la exhortación, son abiertamente inconstitucionales y pueden dar lugar a dos cosas: a) acciones por violación al debido proceso y, b) una usurpación de funciones.

Guillermo Antonio Santos Marín,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 19 de agosto del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 122 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Guillermo A. Santos M.*

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 746 - miércoles 19 de agosto de 2009

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 120 de 2009 Cámara por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro Deporte De los departamentos y a Bogotá, D. C..... 1

Protecto de ley número 121 de 2009 Cámara por la cual se le rinde un homenaje y se exalta la vida pública del ex Presidente de la República señor General Rafael Reyes Prieto, al cumplirse el Primer Centenario de su período Presidencial y se conmemora el Bicentenario de su ciudad natal Santa Rosa de Viterbo proclamada como Villa Republicana el 25 de octubre de 1810..... 16

Proyecto de ley número 122 de 2009 de Cámara por la cual se garantiza el principio de separación de poderes y la seguridad jurídica en los procesos de inconstitucionalidad y se dictan otras disposiciones..... 18

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2009