



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Cámara de Representantes
Secretaría General
CORRESPONDENCIA

25 MAR 2014



Sandoval

4201

9:36

UJ-0429-14

1.1.

Bogotá D.C.,

CAMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO
21 MAR 2014
FIRMA: 4182
HORA: Mue 16:59

Honorable Representante
HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Presidente
Honorable Cámara de Representantes
Carrera 7 # 8-68
Ciudad

Asunto: Comentarios para Segundo Debate al Proyecto de ley N° 302 de 2013 Cámara "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos setenta (470) años del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia de segundo debate del Proyecto de Ley No 302 de 2013 Cámara "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos setenta (470) años del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones".

OBJETO

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto rendir un homenaje en sus 470 años de la fundación del Municipio de Riohacha, capital del Departamento de La Guajira, por medio de la construcción de proyectos de infraestructura como lo son la peatonalización de las calles, construcción de una ciclo-ruta, un mega-colegio, una cárcel, entre otras obras.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Sea lo primero manifestar el reconocimiento constitucional respecto de las leyes de honores, es así como la Honorable Corte Constitucional ha manifestado respecto de este tipo de leyes:

"La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: 1. La naturaleza



jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas "... exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad". 2. Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, "[e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. || Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a "decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria" y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley." 3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios"¹.

Pero así mismo, como existe un reconocimiento constitucional de este tipo de leyes, también existen unos límites, los cuales deben ser respetados por las mismas en su contenido y finalidad:

Las leyes de honores están sometidas a los límites constitucionales propios de las demás normas que produce el legislador. En especial, estas leyes no pueden servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal, violar la prohibición contenida en el artículo 136-4 C.P. en materia de donaciones u otros auxilios a favor de personas o entidades, ni como se explicará en mayor detalle en apartado siguiente, para desconocer libertades constitucionales, como aquellas relacionadas con el carácter laico del Estado. Así, señala la jurisprudencia analizada que la atribución del Congreso de decretar honores "... debe ser ejercida por el Congreso de la República dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar a situaciones contradictorias v.gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación. De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario público, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios."²

¹ Sentencia C 817 de 2011 M.P Luis Ernesto Vargas silva.

² Ibidem



1. COMENTARIOS DE CARATER CONSTITUCIONAL Y PRESUPUESTAL

1.1 Respetto del artículo 3:

“Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación y/o promueva a través del Sistema General de Regalías, las partidas presupuestales necesarias, a fin de adelantar las siguientes obras de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del Municipio de Riohacha, en el departamento de La Guajira:...”

Sobre la mención a las normas constitucionales nos permitimos manifestar:

El Artículo 288 de la Carta Política se refiere a que *“la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales”*. De conformidad con el inciso 9° del artículo 356 de la Constitución Política, se estableció el Sistema General de Participaciones, el cual ha sido desarrollado por las leyes 715 de 2001³ y 1176 de 2007⁴, dichas leyes establecen la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales para atender en forma específica la educación, la salud, el sector de agua potable y saneamiento básico y el propósito general. Debido a esta destinación específica de los recursos, es improcedente que el proyecto de ley establezca como fuente de financiación el Sistema General de Participaciones.

En cuanto a los otros artículos constitucionales que se mencionan en el proyecto, es improcedente efectuarla, toda vez que el artículo 334, superior, se refiere al principio de la sostenibilidad fiscal; el 341 al Plan Nacional de Desarrollo, el cual fue ya aprobado mediante la ley 1450 de 2011, para el cuatrienio 2011-2014: Prosperidad para Todos; y el 345 se refiere al principio de la legalidad del gasto.

Respetto a la referencia de que el Gobierno Nacional *“asigne en el Presupuesto General de la Nación y/o promueva a través recursos del Sistema General de Regalías, las partidas presupuestales a fin de adelantar”* las obras enumeradas en este artículo, es necesario precisar en cuanto a lo que se refiere al Presupuesto General de la Nación lo siguiente:

El Estatuto Orgánico de Presupuesto⁵ con relación a la asignación de recursos para atender gastos decretados por leyes anteriores a la Ley Anual de Presupuesto, ha establecido que el proyecto de

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 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.

⁴ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

⁵ La Constitución Política establece normas básicas en materia presupuestal en los artículos 151 y 352, en virtud de los cuales, se sancionó la Ley 225 de 1995, que autorizó al Gobierno Nacional para compilar las normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Así, se expidió el Decreto 111 de 1996 *“Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, y la Ley 179 de 1994, Orgánicas de Presupuesto”*



presupuesto es elaborado con base en los anteproyectos⁶ que presentan los diferentes órganos que lo conforman, sujetos en todo caso, a la disponibilidad de recursos.⁷

Sobre éste tema, la Corte Constitucional en Sentencia C – 157 de 1998, precisó:

"La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto según el artículo 345 de la CP., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP)".

Del mismo modo, en el proyecto de ley se incluyen los proyectos de inversión que estén previstos en el Plan Operativo Anual, siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, y en todo caso, concertada con las oficinas de planeación de los órganos.⁸

Conforme a lo anterior, son los órganos que hacen parte del presupuesto los que tienen la potestad de determinar qué gastos se incluyen dentro de su presupuesto, siempre y cuando estén contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1.2 El artículo 3° lista un conjunto de obras desagregadas en 22 puntos, entre las cuales encontramos las siguientes:

"1. Implementación del Programa de Movilidad Municipal que comprende los siguientes proyectos específicos:

- a) Peatonalización: calles 2 y 3, carreras 4, 5, 7 y 9;*
- b) Corredor Sólo-Bus: carrera 5, avenida 1 y carrera 9;*
- c) Ampliación de la glorieta de la calle 15 con carrera 7;*

⁶ **EOP - Artículo 47.** Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto. (Ley 38 de 1989, art. 27, Ley 179 de 1994, art. 20)". (Resaltado fuera del texto)

⁷ **EOP-Artículo 39.** Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993. Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (L. 179/94, art. 18).

⁸ **EOP - Artículo 37.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional- en el proyecto de Ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual, siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos. (Ley 38 de 1989, art.33, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3 y 18)".



- d) Construcción de la Ciclo-Ruta Calle 1ª, carrera 15, calle 15 hasta la Universidad de La Guajira, con una extensión de 9.523 m.
- 2. Implementación del plan centro.
- 3. Desarrollo de un programa de saneamiento y agua potable para la zona rural y microacueductos para comunidades indígenas.
- 4. Construcción de la variante de la ciudad (17 kilómetros).
- 5. Realización de la interconexión eléctrica Riohacha - Maicao.
- 6. Construcción de megacolegios.
- 7. Construcción de megabibliotecas municipales.
- 8. Desarrollo de proyectos de viviendas (5.000 entre nuevas y mejoras para los 4 años)...".

Los costos requeridos para este artículo, **son incuantificables**, debido a que dependen de la complejidad de los proyectos. A modo de ejemplo se indican los costos promedio para obras de construcción de un megacolegio, una megabiblioteca con un megaparque y construcción de 17km de una variante, los cuales estarían alrededor de los \$126.000 millones de pesos, recursos que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Cuadro 1. Costos (Millones de pesos)

OBRA	VALOR
Contrucción de la variante de la ciudad 17 Km	85.000
Megacolegio	11.000
Megabiblioteca	30.000
Megaparque	
TOTAL	126.000

Fuente: Invias – MEN

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el Gobierno Nacional viene implementando una política de vivienda gratis, para lo cual en 2013 ha destinado recursos por \$1.2 billones de pesos por lo tanto, el desarrollo del punto octavo debe acoplarse a los recursos que se tienen apropiados en el presupuesto para el desarrollo de dicha política.

1.3 Respecto del artículo 4, frente a la Ley Orgánica de Presupuesto:

“Artículo 4º. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en



cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto; y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal".

El artículo 4 del proyecto debe eliminarse toda vez que esto es materia de la ley orgánica del presupuesto, tal como lo dispone el artículo 352 de la carta rectora que consagra que *"Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación (...)"*.

1.4 Vulneración artículo 361 de la Constitución Política y de la ley 1530 de 2012.

En cuanto al Sistema General de Regalías se debe tener en cuenta que mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, se modificó el artículo 361 de la Carta Política el cual estableció que *"Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales(...)"*, este mandato constitucional fue desarrollado por la Ley 1530 de 2012, *"por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías"*.

Esta ley tiene como objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios, así como el régimen presupuestal del SGR. De acuerdo con esta misma ley, este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías –SGR.

El SGR lo integran seis componentes básicos: Fondo de Ahorro y Estabilización; Ahorro Pensional Territorial; Participación Directa de Productores; Fondo de Desarrollo Regional; Fondo de Compensación Regional, y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Fuera de estos, la normativa prevé otros beneficiarios y conceptos de gasto.

De conformidad con lo dispuesto en nuestra Constitución y la ley, la definición de los proyectos de inversión corresponderá a ***los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)***. En estos órganos participan el Gobierno Nacional, alcaldes y gobernadores; en forma general, los OCAD son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.⁹

Para efectos de los ejercicios de planeación regional del SGR se han conformado seis regiones: Caribe, Centro-Oriente, Pacífico, Eje Cafetero, Centro-Sur y El Llano, cada una integrada por los departamentos del área.

⁹ Artículo 6 de la Ley 1530 de 2012.



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Es importante señalar *que el DNP no aprueba ningún proyecto para financiar con recursos de regalías, los encargados de aprobarlos son los OCAD*. El Gobierno Nacional no decide unilateralmente el uso de los recursos, por lo que la inversión de los mismos es definida por estos órganos colegiados; vale la pena hacer claridad que las regalías no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones.

Ahora bien, mediante la ley 1606 de 2012, *“Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1o de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014”*, se establece el presupuesto de ingresos y gastos del Sistema General de Regalías; de manera que el mecanismo para autorizar obras es el descrito anteriormente y es incompatible con el que pretende establecer la presente iniciativa.

Cabe señalar que proyectos de carácter regional no pueden ser establecidos mediante proyectos de ley si se contempla que se financien a través del Sistema General de Regalías y/o del Presupuesto General de la Nación, toda vez que los recursos para el desarrollo de estos proyectos no se encuentran contemplados en el Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional durante la presente vigencia, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada entidad correspondiente.

Sobre los recursos apropiados en el Sistema General de Regalías, la Guajira tiene asignados recursos para la vigencia 2013-2014 por \$789.4 mil millones, de los cuales al municipio de Riohacha le corresponden \$7.7 mil millones del Fondo de Compensación Regional.

1.4.1 En cuanto al artículo 5:

“Artículo 5°. El Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante los Fondos del Sistema General de Regalías y otras entidades públicas o privadas nacionales e internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación, que se requieran para la ejecución de las obras establecidas en la presente ley.”

Se recomienda la eliminación de este artículo,, toda vez que no es viable constitucional ni legalmente, tal y como se expuso anteriormente, que mediante este tipo de leyes se indique que: *“El Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante los Fondos del Sistema General de Regalías (...), la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios .*

1.4.2 Respeto del artículo 7:

“Artículo 7°. El Gobierno Nacional creará una Junta Pro Cuatrocientos Setenta Años de Fundación de Riohacha, encargada de tomar las decisiones administrativas que sean necesarias para la ejecución y financiamiento de las obras y proyectos a que se refiere esta ley. La Junta estará conformada por el Presidente de la República o su delegado; los ministros de Educación, de Transporte, de Salud y Protección Social, de Cultura, de Ambiente y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o sus delegados; los directores del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación o sus delegados; el director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) o su delegado; y el Alcalde del Municipio de Riohacha, o su delegado”.



Este artículo debe suprimirse, toda vez que viola la Constitución Política (art. 361) y la ley 1530 del SGR, que especifican que son los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), en donde participan el Gobierno Nacional, alcaldes y gobernadores, los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos, al igual que su ejecución.

Así las cosas, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al presente proyecto de ley, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

NJAZ/FMF/JFEP
DGPPN

Con Copia a:

H.S. Jorge Eliécer Ballesteros Bernier - Autor
H.R. Oscar Humberto Henao Martínez - Ponente

Dr. Jorge Humberto Mantilla, Secretario General Cámara de Representantes