

1.1.

Bogotá D.C.,

Honorable Representante
TATIANA CABELLO FLÓREZ
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8—68
Ciudad

Asunto: Consideraciones al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley N° 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016—Senado *"por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones"*.

Respetada Congressista,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto aprobado en tercer debate al proyecto de ley del Asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto *"vincular a la Nación en la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, a su vez, se rinde homenaje y declara patrimonio cultural de la Nación a los municipios que hicieron parte de la Ruta Libertadora"*.

Así mismo, se crea una Comisión Especial para apoyar al Gobierno Nacional en el estudio y proceso de ejecución de los planes y programas, proyectos y acciones de esta conmemoración conformada por el Presidente de la República o su delegado; los ministros de Cultura, Educación, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Defensa, o sus delegados; un senador y un representante a la Cámara, los gobernadores de los cuatro departamentos (Arauca, Casanare, Boyacá y Cundinamarca), el Alcalde de Bogotá, y el Presidente de la Academia Colombiana de Historia.

Igualmente, se crea un Fondo Cultural con personería jurídica, denominado "RUTA LIBERTADORA", administrado por la Comisión Especial anteriormente mencionada, que tendrá por fin contribuir a la ejecución de lo dispuesto en el proyecto de ley, el cual estará conformado por los aportes directos del Tesoro Nacional y los aportes del sector privado.

En lo que respecta a la participación del Gobierno Nacional como cofinanciador de obras, proyectos y programas con ocasión de la celebración y el homenaje en comento, el artículo 8º del proyecto de ley lo autoriza para ejecutar las siguientes acciones:

- Disponer los recursos correspondientes para la remodelación y el embellecimiento de los monumentos del pantano de Vargas, el puente de Boyacá, el parque de los Mártires y del Bosque de la República en Tunja y de los existentes a lo largo de la ruta de la campaña libertadora de 1819. En concordancia con los planes especiales de manejo y protección que estén vigentes (que se estén reformando) o que deban realizarse a cargo del Ministerio de Cultura;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan piloto de tecnología, ciencia e innovación, en el que el Gobierno Nacional garantizará su asignación para la investigación y desarrollo de programas de fomento y consolidación del sector económico en los cuatro departamentos y asegurará la instalación de la fibra óptica en todos sus municipios;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan piloto para la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en el cual, el Gobierno Nacional deberá dotar tableros digitales interactivos, computadores, tabletas digitales y demás equipos informáticos, gratuidad en el servicio de banda ancha, capacitación de directivos docentes, docentes, administrativos y programas de apropiación digital en las instituciones educativas del sector público;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de construcción, adecuación, recuperación de plantas físicas y equipamiento de bibliotecas y laboratorios de las instituciones educativas del sector público de los municipios por donde se realizó la Campaña;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de incentivos para el desarrollo del sector agropecuario que incluya vivienda digna para el campesino, facilidad de acceso a la educación superior por parte de los bachilleres que residan y laboren en el campo, crédito de fomento y promoción de la agroindustria;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de ampliación y mejoramiento de la estructura vial dando prioridad a la construcción del ferrocarril que intercomunique a los departamentos de la zona centro—oriental del país;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan integral de mejoramiento social en los municipios de los departamentos de Arauca, Casanare, Boyacá y Cundinamarca, que debe incluir construcción de vivienda urbana y

Carrera 8 N° 6C—38, Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 17 00 Fuera de Bogotá 01—8000—910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

rural, saneamiento básico en lo urbano y rural y mejoramiento de las condiciones de infraestructura y dotación biomédica de las instituciones integrantes de la red de salud;

- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para la promoción empresarial del sector y la pavimentación de los anillos o circuitos turísticos de cada departamento;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de protección ambiental que deberá estar orientado a proteger los recursos naturales no renovables, al igual que las zonas de páramos y la biodiversidad;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el programa de capacitación y asistencia técnica y apoyo a la pequeña minería;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan de apoyo a docentes de los departamentos de Arauca, Casanare, Boyacá, Cundinamarca, y Bogotá Distrito Capital para que adelanten estudios de maestría y doctorado;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) del Bien de Interés Cultural (BIC) Capilla San Lázaro, Piedra de Bolívar, Loma de Los Ahorcados y su zona de influencia, ubicado en la ciudad de Tunja;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan de producción de documentación histórica. Edición o reimpresión de documentos escritos, elaboración de documentales sobre la Campaña Libertadora para ser entregados a las instituciones educativas y bibliotecas públicas del país. Los documentales deberán ser difundidos por los medios de difusión y portales del Estado;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan Conmemorativo que incluye eventos conmemorativos, según cronograma que para el efecto se establezca, coincidentes con las fechas de las acciones significativas de esta gesta emancipadora. Dentro de dicha programación se incluirán exposiciones artísticas, conciertos y simulacros de las batallas del Pantano de Vargas y el Puente de Boyacá. El Gobierno Nacional asignará los recursos económicos necesarios para el efecto;
- Incluir en las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para el plan de difusión conmemorativa que incluye una amplia difusión de esta conmemoración, tanto a nivel nacional como internacional.

En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realicen cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, *atendiendo la disponibilidad de recursos*

Carrera 8 N° 6C—38, Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 17 00 Fuera de Bogotá 01—8000—910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto dispone:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

En efecto, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.

Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C—101/96 manifestó:

“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la ley anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno Nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C—1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

Carrera 8 N° 6C—38, Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 17 00 Fuera de Bogotá 01—8000—910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

*No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁵¹. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, **si así lo propone luego el Gobierno.***

*Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiedades, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y **los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.** (El resaltado no se encuentra en el texto original).*

*Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "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" (...)" (Negrillas extratexto).*

*Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal¹ que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, **para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.**"*

⁵¹ El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

¹ Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C—197/01, Expediente OP—043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley N° 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

Carrera 8 N° 6C—38, Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 17 00 Fuera de Bogotá 01—8000—910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Es por lo anterior que este Ministerio pone de presente que este tipo de leyes no debe incluir obras de infraestructura ni ninguna otra que no guarde relación con el homenaje respectivo, razón por la cual esta Cartera no acompaña la inclusión de ningún gasto para programas, proyectos o planes que no correspondan a los honores rendidos.

En lo que respecta a la creación de gasto en el que se comprometa el Presupuesto General de la Nación, el alto Tribunal en Sentencia C—755 de 2014 manifestó:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).

En atención a esto, se considera necesario que la iniciativa contenga en cada una de las disposiciones en las que se decreta gasto con cargo a los recursos de la Nación, y en su condición de cofinanciador, la fórmula “autorícese”, so pena de devenir en inconstitucional, especialmente para lo dispuesto por los artículos 6º y 8º del Proyecto en estudio.

Por otra parte, los artículos 9, 10, 13 y 14 del proyecto de ley en estudio disponen:

“Artículo 9º— Comisión Especial “RUTA LIBERTADORA”. *Créase una Comisión Especial encargada de apoyar al Gobierno Nacional en el estudio y proceso de ejecución de los planes y programas, proyectos y acciones para la conmemoración del Bicentenario de la Campaña Libertadora que habrá de celebrarse en el año 2019.”*

“Artículo 10.— Integración de la Comisión Especial “RUTA LIBERTADORA”. *La Comisión estará integrada por:*

- a) *El Presidente de la República o su delegado, quien la presidirá;*
- b) *Los ministros de Cultura, Educación, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Defensa; o sus delegados;*
- c) *Un senador y un representante a la Cámara, designados por las mesas directivas de cada corporación;*

Carrera 8 N° 6C—38, Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 17 00 Fuera de Bogotá 01—8000—910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

- d) Los gobernadores de los cuatro departamentos;
- e) El Alcalde de Bogotá;
- f) Y el Presidente de la Academia Colombiana de Historia."

"Artículo 13.— Del Fondo Cultural "RUTA LIBERTADORA". Créase un Fondo Cultural con personería jurídica, denominado "Ruta Libertadora", que tiene por fin contribuir a la ejecución de lo dispuesto en la presente ley, el Fondo estará conformado por los aportes, directos del Tesoro Nacional y los aportes del sector privado."

"Artículo 14.— De la administración del Fondo Cultural "RUTA LIBERTADORA". Corresponde a la Comisión Especial "Ruta Libertadora", la administración del Fondo Cultural "Ruta Libertadora".

En relación con los artículos 9º y 10 del proyecto de ley, es preciso mencionar que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 489 de 1998,² el Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

En este sentido, este Ministerio no encuentra afin la creación de la Comisión Especial "RUTA LIBERTADORA" con las comisiones sectoriales que refiere el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, pues las comisiones por esencia no incluyen en su composición, además de las autoridades nacionales, otras del orden territorial, lo que riñe con la génesis de las comisiones intersectoriales de coordinar y orientar políticas públicas del orden nacional.

Adicionalmente, es necesario precisar que la naturaleza jurídica de las "comisiones intersectoriales", que refiere el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, no es la de "entidades", toda vez que conforme al artículo 38 de esa misma Ley y el artículo 115 de la Constitución Política, la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público, se compone de los siguientes *organismos y entidades*:

- Sector Central: Presidencia de la República; Vicepresidencia de la República; consejos superiores de la Administración; ministerios y departamentos administrativos; superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.
- Sector descentralizado por servicios: Establecimientos públicos; empresas industriales y comerciales del Estado; superintendencias y las unidades administrativas especiales con

² "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

personería jurídica; empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; institutos científicos y tecnológicos; sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.

La integración señalada debe leerse en armonía con lo dispuesto por los artículos 115 y 208 de la Constitución Política que establecen que el Gobierno Nacional está conformado por el Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativo. Estos últimos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia a quienes les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Es así que el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 consagra que la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración. Así mismo, consagra que los organismos y entidades adscritos o vinculados a un ministerio o un departamento administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional.

Dicho esto, la Comisión Especial que propone el proyecto de ley no solamente es distinta a las denominadas intersectoriales, sino que además se asemeja a una entidad descentralizada del orden nacional, pues no hay otra forma de entender que se deje en cabeza de esa Comisión la administración del Fondo Cultural, la cual, según la iniciativa, contará con personería jurídica, esto es con autonomía administrativa y financiera. En ese orden, su creación como entidad descentralizada del sector central resulta inconstitucional, porque no corresponde con las entidades descentralizadas permitidas por el orden superior.

Igualmente, es preciso indicar que, de conformidad con las leyes orgánicas de Presupuesto,³ el Presupuesto General de la Nación se encuentra compuesto por la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional.

En ese orden de ideas, el Fondo Especial que se pretende crear tampoco se acompasa con las normas orgánicas de Presupuesto, toda vez que vulnera la estructura orgánica que sigue la apropiación de recursos de la Nación en tanto dicho Fondo sería administrado por una Comisión que no corresponde en esencia a una entidad descentralizada y que de considerarse así sería inconstitucional, de acuerdo con lo expuesto en líneas atrás.

Esta última circunstancia conlleva no solamente que sea inviable la existencia del mencionado Fondo, sino que además sería inconstitucional por contradecir disposiciones contenidas en las leyes orgánicas de Presupuesto, especialmente por la consideración especial que estas tienen en razón a la materia que contienen, esto es la preparación, aprobación y ejecución del

³ "Decreto 111 de 1996 *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*"

Carrera 8 N° 6C—38, Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 17 00 Fuera de Bogotá 01—8000—910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Presupuesto, y el procedimiento al que se encuentran sometidas, consagrado en el artículo 151 superior, lo que las hace distintas a las leyes de naturaleza ordinaria.

Por todo lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable sobre el Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

Paula Acosta

PAULA XIMENA ACOSTA MÁRQUEZ
Viceministra General

Con Copia a:

H.S. Jorge Hernando Pedraza Niño — Autor
H.S. Fernando Tamayo Tamayo — Autor
H.S. Senén Segundo Niño Avendaño — Autor
H.S. León Rigoberto Barón Neira — Autor
H.R. Jairo Enrique Castiblanco Parra — Autor
H.R. Humphrey Roa Sarmiento — Autor
H.R. Cristóbal Rodríguez Hernández — Autor
H.R. Ciro Alejandro Ramírez Cortés — Autor
H.R. Rafael Romero Piñeros — Autor
H.R. Sandra Lilliana Ortiz Nova — Autora
H.R. Camilo Abril Tarache — Autor
H.R. Jhon Eduardo Molina Figueroa — Autor
H.R. Albeiro Vanegas Osorio — Autor
H.R. Pedro de Jesús Orjuela Gómez — Autor

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano — Secretario General Cámara de Representantes
Dr. Benjamín Niño Flórez — Secretario General Comisión Segunda Cámara de Representantes

DGPPN/OAJ
LDPR/oj

UJ—1240/17

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA

Nombre: *Paula Acosta*
Fecha: *06-10-17* Hora: *9:30 AM*
Radicado: *YIS*

 **CÁMARA DE REPRESENTANTES**
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO

05 JUL 2017
Nº 15204

FIRMA: _____
HORA: _____