

1.1

Bogotá D.C.

Honorable Representante
ANTENOR DURÁN CARRILLO
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8 – 68
 Ciudad

CAMARA DE REPRESENTANTES	
COMISIÓN SEGUNDA	
Nombre:	<i>Mariel</i>
Fecha:	06-10-17 Hora: 9:30 AM
Radicado:	416

Asunto: Comentarios al texto aprobado para tercer debate al Proyecto de Ley No. 78 de 2017 Cámara, 219 de 2017 Senado *"por medio del cual se declara como Patrimonio Cultural y Deportivo de la Nación al Estadio Eduardo Santos "Semillero del Fútbol Colombiano" ubicado en el distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones."*

Respetado Congresista,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos.

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto declarar patrimonio cultural y deportivo de la Nación al Estadio Eduardo Santos de la ciudad de Santa Marta. En este sentido, se autoriza al Gobierno Nacional para incluir anualmente en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir al mantenimiento, restauración, remodelación, adecuación, dotación y funcionamiento del estadio, pudiendo reasignar los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que implique aumento del presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades en cada vigencia fiscal. Además, crea un Fondo Cuenta para la Promoción y Conservación de ese Estadio a cargo de Coldeportes, el cual contará con recursos, entre otros, de la Nación.

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 realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos 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 1996¹) que al respecto dispone:

¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Bogotá, D.C., 1996

“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”.

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 de 1996² 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 2001³, sostuvo lo siguiente:

“(...) 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 presupuestaria⁴. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización,

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁴ 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

*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 Apropriaciones, 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 Tribunal⁴ 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**”.*

Es por lo anterior que este Ministerio pone de presente que los recursos que se requieren para el cumplimiento de los gastos generados por la iniciativa, sólo podrán ser incorporados en la medida que sean priorizados por la entidad competente.

En lo que respecta a la facultad del Congreso para decretar gasto y comprometerlo, el alto Tribunal en Sentencia C-755 de 2014⁵ 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

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.”

⁴ 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”.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C—755 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

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 lo anterior, se considera igualmente necesario que la iniciativa conserve 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.

Frente al inciso 2 del artículo 3 del proyecto relacionado con la autorización dada al Gobierno Nacional para reasignar los recursos existentes en cada órgano ejecutor del Presupuesto General de la Nación, sin que ello implique un aumento de presupuesto, a juicio de este Ministerio su contenido es inconstitucional, más allá de que se encuentra en términos potestativos, por tratar asuntos privativos de las leyes orgánicas de presupuesto en tanto consagra el procedimiento de incorporación y reasignación de recursos de la Nación. Al respecto, los artículos 151 y 352 de la Carta Política establecen que a través de leyes orgánicas se expedirán normas relacionadas con la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, por lo cual, la Ley Orgánica del Presupuesto está facultada constitucionalmente para regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

Al respecto, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-052 de 2015⁶ determinó:

Se viola la reserva de ley orgánica cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas

Así mismo, el Alto Tribunal determinó que:

*(...) se puede concluir que cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador. (...)*⁷

De otra parte, el artículo 4 del proyecto establece:

Créase el Fondo Cuenta para la Promoción y Conservación Estadio Eduardo Santos, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por El Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), cuyo objetivo es realizar gastos destinados para garantizar mantenimiento, restauración, remodelación, adecuación, dotación y funcionamiento del Estadio Eduardo Santos.

⁶COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-052 de 2015. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁷COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-494 de 2015. M.P. Dr. Germán Alberto Sánchez Arregoces

Sobre el particular, es importante indicar que el artículo 287 superior establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en tal virtud se gobiernan por autoridades propias. En concordancia, los artículos 298 y 211 de la Carta Política establecen que los departamentos y los municipios tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y locales, respectivamente.

En armonía con la autonomía mencionada, bien es cierta la existencia de una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, según reza el artículo 288 superior. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

"(...) Finalmente, debe recordarse que el artículo 288 de la Constitución prevé que uno de los aspectos que componen el núcleo esencial del principio de autonomía territorial, esto es la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades del nivel territorial, deberá hacerse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de manera que la regulación y ejecución de las mismas sean llevadas a cabo de manera armónica. Al respecto la jurisprudencia ha reiterado que "los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales. Así, como lo señalado la Corte,⁸ el principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (...) "[E]l principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. // Por último, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, deben realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades"9(...)"¹⁰.

De acuerdo con la jurisprudencia expuesta, la administración de los asuntos seccionales y locales debe tener presente los criterios que cimientan los principios de distribución de las competencias, de manera que el nivel

⁸ La clasificación es tomada de la Sentencia C—149/10.

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C—889 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C—123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

de administración más próximo al ciudadano sea quien, en principio, atienda y ejecute con cargo a sus recursos públicos las necesidades territoriales.

En este sentido, esta Cartera considera inconveniente la creación de un fondo a cargo de Coldeportes, pues la promoción y conservación de una obra del orden territorial es ajeno a las funciones de dicha entidad, pues según el artículo 4 del Decreto 4183 de 2011¹¹ Coldeportes "*tendrá como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física*" a nivel nacional. Es decir, que dentro de su objeto y competencias no se encuentra la administración de un fondo para ejecutar obras propias de las entidades territoriales, como es el caso de la restauración, mantenimiento y remodelación del Estadio Eduardo Santos.

Finalmente, este Ministerio observa que los recursos que, de acuerdo con el artículo 5 del proyecto, el Gobierno asignará al Fondo Cuenta para la Promoción y Conservación del Estadio Eduardo Santos, no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector. Adicionalmente, vale la pena señalar que el proyecto de ley no atiende lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹², puesto que en la exposición de motivos no se incluyeron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso que financiaría los recursos que tendría que destinar el Gobierno para dicho fondo.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarle la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

Paula Acosta

PAULA ACOSTA MÁRQUEZ

Viceministra General

AYCG/LD/MLQV
UJ-2330/17

Con Copia a:

H.R. Jaime Enrique Serrano Pérez- Autor
Dr. Benjamín Niño Flórez, Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.
Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes.



¹¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 4183 (15, enero, 2011). Por el cual se transforma al Instituto Colombiano del Deporte. COLDEPORTES, establecimiento público del orden nacional en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, COLDEPORTES y se determinan su objetivo, estructura y funciones. Bogotá, D.C., 2011

¹² COLOMBIA. CONGRESO LA REPÚBLICA. Artículo 7, Ley 819 (9, julio, 2003). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., 2003.