

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Representante
CARLOS ARTURO CORREA
Comisión Primera Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 71 de 2017 Cámara *“Por medio de la cual se faculta a la Dirección del Sistema Nacional de Juventud - Colombia Joven-, para realizar la integración funcional del sistema, en la garantía de los derechos de los y las adolescentes que se enfrentan a un embarazo precoz”*.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 2 de la iniciativa, el objeto de la ley es facultar *“(…) a la Dirección del Sistema Nacional de Juventud –Colombia Joven-, para realizar la integración funcional del sistema, en garantía de los derechos de los y las adolescentes que se enfrentan a un embarazo precoz”*

Para el efecto, los artículos 1 y 5 de la iniciativa, establecen:

“Artículo 1º. De la delegación al Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud. Colombia Joven, para la integración funcional del sistema en garantía que respalde y proteja los derechos de menores y adolescentes en estado o expuestos a una situación de embarazo a temprana edad. Lo cual conlleva la creación dentro de la estructura orgánica, de una unidad de carácter administrativo y técnico al más alto nivel, con identidad y presupuesto específico”

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

"Artículo 5°. Recursos. Para el funcionamiento de la presente ley se considerarán como fuentes de financiación, Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones y Recursos de Cooperación Técnica."

Según estos artículos, para poner en marcha el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud sería necesario crear dentro de la estructura orgánica del Estado una unidad administrativa del Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, cuyos recursos de financiación para su funcionamiento serían el Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Participaciones.

En lo que respecta al artículo 5 de la iniciativa, a juicio de este Ministerio se viola el artículo 352 de la Constitución Política, toda vez que la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos generales es materia exclusiva de la Ley Orgánica del Presupuesto, lo que conlleva un riesgo de inconstitucionalidad. Sobre el particular, la Corte Constitucional mediante sentencia C-478 de 1992, expresó:

"(...) El rango cuasi-constitucional de las leyes orgánicas, que les permite ser el paradigma y la regla de otras leyes en las materias que regulan. La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución). (...)"

Así las cosas, no es deseable que se generen efectos negativos en el sistema de asignaciones presupuestales colombiano que en leyes ordinarias se incluyan disposiciones cuyo contenido es propio de las leyes orgánicas de presupuesto, marco al que se deben ceñir todas las entidades estatales en la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos. Incluir previsiones normativas como las expuestas en el artículo transcrito del proyecto conlleva inflexibilidades en el marco global de asignación del presupuesto nacional, además de correr un riesgo de inconstitucionalidad, por regular en una ley ordinaria asuntos que constitucionalmente son exclusivos de las leyes orgánicas.

Ahora bien, tratándose del Sistema General de Participaciones (SGP) es preciso mencionar que de acuerdo con el artículo 356 y 357 de la Constitución Política los recursos de dicho Sistema tienen destinación específica, es decir, sus destinatarios son los departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas y resguardos indígenas del país, con el propósito de atender los servicios de salud, educación y saneamiento básico potable. Así, destinar éstos recursos a otros sectores diferentes a los mencionados contraviene las disposiciones superiores referidas, por lo que el artículo 5 propuesto del proyecto deviene en inconstitucional.

Asimismo, es necesario advertir que tanto la regulación del Sistema General de Participaciones, incluyendo sus recursos, como la determinación de la estructura de la administración nacional,

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

incluyendo creación, supresión y fusión de entidades o estructuras funcionales del orden nacional, están reservadas a la iniciativa legislativa del Gobierno nacional, de conformidad con el artículo 356 y 154 de la Constitución Política, respectivamente.

De manera literal, esos artículos disponen lo siguiente:

"Artículo 356.- <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios."

(...)

<Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. (...)"

"Artículo 154.- 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 3, 7, 9, 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; (...)"

"Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (...)"

Con lo anterior es claro que las materias que pretende regular la iniciativa del asunto relacionadas con la creación de una unidad administrativa - que entre otras cosas no advierte a qué entidad del orden nacional estaría adscrita - y la financiación de la misma con recursos del Sistema General de Participaciones son de la iniciativa legislativa privativa del Gobierno Nacional. Luego, teniendo en cuenta que el proyecto de ley es parlamentario y no cuenta con el aval del Ejecutivo, de insistirse en su trámite legislativo devendrá en inconstitucional. A dicha conclusión ha arribado la Corte Constitucional de antaño, jurisprudencia expuesta en las sentencias C- 332 de 2017 y C- 821 de 2011, a saber:

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

"(...) Esta iniciativa privativa denota el papel significativo que la Constitución le otorgó al Gobierno Nacional en el desarrollo del proceso legislativo, pues la distribución de la titularidad en la competencia para dar inicio al trámite dirigido a la aprobación de una ley, reservando ciertas materias al ejecutivo, implica mitigar el carácter formal que tiene dicho acto, para vincularlo con una condición primordialmente sustantiva, en la que se entiende que esa prerrogativa opera como una forma de repartición del poder público, asegurando que los temas en los que el Gobierno es el único titular, cualquier intento de llegar a expedir una regulación sobre la materia, se sujeta a su "conocimiento y consentimiento", en atención a su rol de promotor del iter legislativo".

"(...) Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno o coadyuvancia"

(...)

Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional mediante la acción de inexecutableidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto², o por medio del control previo de constitucionalidad cuando en virtud de las objeciones presidenciales, se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior (...)"³

Finalmente, el numeral 1 del artículo 4 asigna por funciones de Colombia Joven, entre otras, las siguientes:

"Artículo 4º. Concerniente a las funciones:

- 1. Estudio y evaluación del estado de implementación de las acciones y compromisos esbozados en lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.*
- 2. Revisión de las normativas con propuestas concretas para que el Ministerio de Justicia y del Derecho pueda proponer mejoras a las reglamentaciones existentes (...)"*

Para este Ministerio los recursos que podrían llegar a requerirse para la ejecución de las funciones transcritas no se encuentran contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector social y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. Sobre este aspecto, el proyecto de ley omite detallar

¹ Corte Constitucional, Sentencia C - 332 de 2017. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo

² Corte Constitucional, Sentencias C-498 de 1998, C-065 de 2002 y C-1177 de 2004.

³ Sentencia C-821 de 2011.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

los costos fiscales y las fuentes de ingresos adicionales con las cuales se pretende financiar el mismo, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, así:

"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (...)"

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordial saludo,

Paula Acosta

PAULA ACOSTA

Viceministra General

JCPA/APPC/GARZ
DGPPN / DAF

Con copia a:

H.R. María Regina Zuluaga Henao – Autor
H.R. Santiago Valencia González – Autor
H.R. Esperanza María Pinzón de Jiménez – Autor
H.R. Ciro Alejandro Ramírez Cortés – Autor
H.R. Rubén Darío Molano Piñeros – Autor
H.R. Marcos Yohan Díaz Barrera – Autor
H.R. Carlos Alberto Cuero Valencia – Autor
H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez – Ponente



* Dra. Amparo Yaneth Calderon Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-0309-18

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

