



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO
Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad.

Asunto: Comentarios al texto publicado del Proyecto de Ley 023 de 2019 Cámara "por medio de la cual se crean y organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto publicado del Proyecto de Ley del asunto, y se da respuesta a la solicitud de impacto fiscal allegada por el H.R. Milton Hugo Angulo Viveros en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "crear las Autoridades Portuarias Regionales como entes administrativos de carácter descentralizado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscritas al Ministerio de Transporte".

Ahora bien, a continuación, se señalarán las implicaciones y el impacto fiscal que acarrea la creación de las Autoridades Portuarias Regionales:

1. Frente a utilización de los recursos del Sistema General de Regalías

En este sentido, el artículo 7 del Proyecto de Ley pretende disponer de los recursos del Sistema General de Regalías en los siguientes términos:

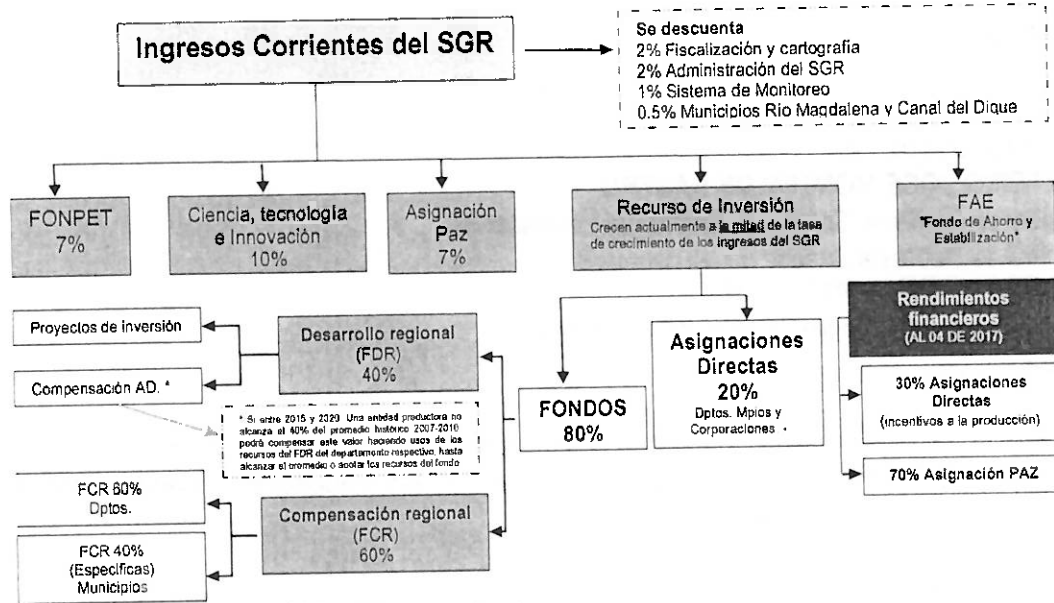
"Artículo 7°. Regalías. El 50% de las regalías que se produzcan por el manejo y exportación del carbón a través de cualquier puerto ubicado en una zona portuaria, será recibido por la Autoridad Portuaria Regional a cargo de la misma."

Al respecto, el artículo 361 de la Constitución Política establece las reglas de destinación y distribución de los recursos del SGR, reglamentados por la Ley 1530 de 2012¹, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:

¹ COLOMBIA. LEY 1530 DE 2012 "por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías."



GRÁFICA No. 1
Distribución de los recursos del SGR



Como puede observarse del anterior gráfico, en lo que respecta a lo propuesto en la iniciativa legislativa, los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones como Asignaciones Directas.

De tal manera que, por mandato constitucional, una vez distribuidos los recursos destinados para el ahorro y la ciencia, tecnología e innovación, los recursos restantes se distribuirán en un 20% para los beneficiarios de asignaciones directas² y un 80% para los fondos de inversión (Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional).

De conformidad con lo anterior, la propuesta prevista en el artículo 7 de la iniciativa es inconstitucional, toda vez que se está asignando un porcentaje de los recursos de las regalías directas a las Autoridades Portuarias Regionales, las cuales no son beneficiarias de los recursos de regalías según lo establecido por el artículo 361 de la Constitución Política.

² Inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política. "(...) Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos. (...)"



2. Frente al impacto fiscal del Proyecto de Ley

Ahora bien, el artículo 1 del Proyecto de Ley crea las Autoridades Portuarias Regionales en los siguientes términos:

"Artículo 1º. Objeto. Créense las Autoridades Portuarias Regionales, como entes administrativos de carácter descentralizado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscritas al Ministerio de Transporte."

Asimismo, el artículo 2º del Proyecto de Ley establece como domicilio de las Autoridades Portuarias Regionales, el siguiente:

"Artículo 2º. Domicilio. Las Autoridades Portuarias Regionales que por la presente ley se crean, tendrán sede principal y domicilio legal en cada uno de los Distritos Especiales Portuarios."

Por su parte, el artículo 9º de la iniciativa legislativa enuncia los distritos especiales portuarios en donde se ubicarían las Autoridades Portuarias Regionales, así:

*"Artículo 9º. Dirección y administración. La dirección y administración de la Autoridad Portuaria Regional, en cada uno **distritos especiales de Cartagena de Indias, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura, Tumaco y Turbo - Antioquia**, estará a cargo de una Junta Directiva y un Director Ejecutivo, quien será su representante legal(...)"* (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con los citados artículos, es importante mencionar que la iniciativa no establece cuál es la categoría de entidad estatal a la cual pertenecerán las Autoridades Portuarias que se pretenden crear dentro de la Administración Pública Nacional, no obstante, en el artículo 1º del Proyecto de Ley se describe una estructura administrativa básica que puede asimilarse a la de una Agencia³ del Estado.

En ese sentido, la creación de una agencia demandaría costos adicionales para la Nación los cuales no pueden ser determinados con exactitud con la información suministrada en el Proyecto de Ley, debido a que no se hace referencia a los requerimientos específicos en materia de infraestructura física y humana, así como los recursos financieros necesarios para cubrir su funcionamiento y proyectos de inversión. Además, luego de analizar lo descrito por el artículo 9º se puede concluir que, al menos, esta iniciativa legislativa demandará la creación de 6 agencias del Estado.

A pesar de lo anterior, es posible hacer un estimativo de los gastos anuales de funcionamiento que podría demandar una nueva agencia, si se toma como referencia el presupuesto anual de funcionamiento de las

³ Constitución Política, artículo 211.



agencias existentes. En el Cuadro 1 se presentan los presupuestos de funcionamiento para 2019 de 13 agencias⁴, tal y como aparecen en el Decreto de Liquidación 2467 de 2018⁵:

Cuadro 1 - Presupuesto funcionamiento de trece agencias en 2019

Agencia	Presupuesto funcionamiento 2019 (miles de millones de pesos)
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	138,3
Agencia Nacional de Minería - ANM	98,2
Agencia Nacional de Infraestructura	74,8
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	48,9
Agencia de Renovación de Territorio	47,5
Agencia de Cooperación Internacional	28,4
Agencia de Desarrollo Rural	22
Agencia Nacional de Tierras	22
Agencia Nacional de Seguridad Vial	18,7
Agencia de Tributos, Rentas y Contribuciones - ITRC	18,4
Agencia Nacional del Espectro	14
Agencia Nacional de Contratación Pública	9,3
Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	5
Promedio	42

Fuente: Decreto de Liquidación No. 2467 de 2018.

Como se observa en el cuadro, el presupuesto de funcionamiento para 2019 de las 13 agencias está comprendido en un rango que va de los **\$5.000 millones** a los **\$138.300 millones**, que equivale a un promedio de **\$42.000 millones**. Así las cosas, como se trata de la creación de 6 agencias nuevas, las Autoridades Portuarias Regionales demandarían un gasto de **\$42.000 millones** (promedio) cada una, lo que resulta en un costo total para funcionamiento de **\$252.000 millones** anuales⁶ de acuerdo con los resultados de esta estimación.

Ahora bien, el costo antes descrito solo correspondería al funcionamiento anual de las nuevas autoridades, y a pesar de que el artículo 8 del Proyecto de Ley establece la transferencia a título gratuito con destino a las Autoridades Portuarias Regionales "(...) de la participación accionaria, así como el derecho de dominio y la posesión real, material y pacífica que tiene y ejerce el Gobierno nacional y/o cualquier entidad de derecho público sobre los bienes fiscales en los que actualmente operan las Sociedades Portuarias Regionales de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Tumaco y Turbo – Antioquia (...)", no se tienen en cuenta los costos asociados a la inversión inicial de recursos para sus montajes, tales como la adecuación de las sedes, los equipos de cómputo, el mobiliario, etc.

De esta forma, la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. Además,

⁴ No se incluye en la estimación dos agencias: la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares. Esto a razón de que sus presupuestos de funcionamiento son mucho mayores al resto de agencias.

⁵ Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

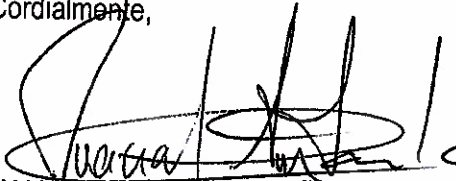
⁶ Precios de 2019.



de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁷, el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento. Sin embargo, no se observa el cumplimiento de estos requisitos,

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la propuesta en estudio, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de la disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General
OAJ/DGPPN/GR

REVISÓ: ANDREA DEL PILAR SUÁREZ PINTO ^{ADP}
PROYECTÓ: SANTIAGO CANO ARIAS

UJ- 2705/19

Con copia:

H.R. César Augusto Lorduy Maldonado – Autor
H.R. Milton Hugo Angulo Viveros – Ponente
H.R. Oswaldo Arcos Benavides – Ponente
H.R. Martha Villalba Hodwalker – Ponente
Dra. Diana Marcela Morales, Secretaria de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.



⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

