

2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
NESTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2020-045257

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2020 22:57

Radicado entrada
No. Expediente 40433/2020/OFI

Asunto: Comentarios al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 055 de 2020 Cámara “Por medio de cual se crea un fondo para erradicar pobreza extrema y multidimensional en Córdoba”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto, en atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal solicitado por la H.R Katherine Miranda Peña, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 1, tiene por objeto *“establecer medidas tendientes a garantizar de forma ágil la aplicación de los recursos de la inversión pública y privada en materia de infraestructura de agua potable y sanitaria, de transporte, cultural y ambiental para la erradicación de situaciones de extrema pobreza y pobreza multidimensional del departamento de Córdoba”.*

De esta manera, la iniciativa busca crear el Fondo de erradicación de pobreza extrema en el departamento de Córdoba como un patrimonio de carácter fiduciario excepcional y temporal, sin estructura administrativa y sin planta de personal que será administrada por una sociedad fiduciaria¹. Para la implementación de este fondo, se establecen aspectos como (i) su régimen de contratación, (ii) duración, y, (iii) recursos del fondo, los cuales serán analizados a continuación:

1. Consideraciones frente al articulado del Proyecto de Ley

¹ Artículo 2 del Proyecto de ley.

1.1. Frente al objeto del proyecto de ley (artículo 1)

En relación con este artículo, se sugiere revisar y ajustar la redacción del mismo, toda vez que se entiende que la finalidad principal del proyecto de ley es la creación del fondo de erradicación de pobreza extrema, por lo cual, la disposición debe enfocarse en el desarrollo del objeto de la norma, el cual es la creación del Fondo.

1.2. Frente al Fondo de erradicación de la pobreza extrema y pobreza multidimensional (artículo 2)

Al respecto, se sugiere i) verificar la pertinencia de incluir los calificativos “excepcional y temporal”, toda vez que, por su naturaleza legal, los negocios fiduciarios son finitos en el tiempo, ii) determinar quién adelantará la contratación del Fondo, y, iii) especificar la estructura de gobierno del Fondo, esto es, si será a través de un Comité o de una Junta Directiva.

1.3. Frente a la duración del fondo (artículo 4)

En este sentido se sugiere revisar el párrafo de este artículo, toda vez que se hace referencia a la “*Contraloría Distrital*”, organismo al que no le corresponden funciones de control fiscal en el Departamento de Córdoba, y que se modifique por el de “*Contraloría Municipal*”.

1.4. Frente a los recursos del fondo (artículo 5)

En el literal c) de este artículo se señala que una de sus fuentes estará constituida por “*los recursos del Presupuesto General de la Nación que, de acuerdo con la disponibilidad, puedan destinarse a la financiación de programas o proyectos dentro del objeto del Fondo, y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo*”

Sobre el particular, se sugiere que sea ajustada la redacción propuesta para que la misma sea reemplazada por la siguiente expresión: “*Los recursos del Presupuesto General de la Nación que sean apropiados para tal fin de acuerdo a las disponibilidades presupuestales*”.

La anterior, en la medida que tal y como se encuentra contemplado el literal c) desconoce que la apropiación presupuestal es materia de la Ley Orgánica de Presupuesto, de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo contemplado en la Corte Constitucional en la sentencia C- 652 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez:

“5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo

ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.

(...)

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”.

5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, “las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supra legal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso.”

5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura 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”. **En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar “por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”.** (...)” (subrayado por fuera del texto original)

De acuerdo con lo anteriormente señalado, se sugiere ajustar la redacción de este numeral con el propósito de evitar que se configure una violación a la reserva de ley orgánica.

Aunado a lo anterior, también se sugiere verificar la pertinencia de incluir como fuente de recursos del Fondo la contemplada en el literal f) “obras por impuesto”, toda vez que este mecanismo cuenta con una reglamentación especial, lo cual podría generar problemas en su implementación.

1.5. Frente a las funciones de los órganos del Fondo (artículo 5 sic)

En lo que respecta a este artículo, lo primero que se sugiere es la revisión en su numeración, toda vez que debería corresponder al artículo 6 del Proyecto de Ley.

Ahora bien, en lo que se refiere a los órganos del fondo, esta cartera propone que se revise la pertinencia de incluir la expresión “en coordinación de la Gobernación el (sic) Departamento de Córdoba”, toda vez que de conformidad con

lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, la potestad reglamentaria recae en cabeza del Presidente de la República.

En ese sentido, la Corte Constitucional² ha sostenido:

“La jurisprudencia ha subrayado igualmente que la potestad reglamentaria de la Ley descansa en el jefe del Ejecutivo (Art. 189-11 C.P.). Por ello sostiene que esa facultad, que consiste en “la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley”.

2. Sugerencias finales frente al Proyecto de Ley

Finalmente, para otorgar una mayor precisión a la finalidad y alcance del proyecto de ley, se sugiere incluir otros artículos en los que se regule lo siguiente:

- I. El desarrollo de la estructura de gobierno, especificando composición y funciones.
- II. La destinación de los recursos del Fondo, en virtud de lo detallado en la exposición de motivos de esta sugerencia.
- III. La liquidación del Fondo, en la medida que éste tiene calidades de excepcional y temporal.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente: (i) que se ajuste el contenido de lo dispuesto en el literal c) del artículo 5 referente con los recursos del Fondo con el propósito de que no se desconozca que la apropiación presupuestal es materia de la Ley Orgánica de Presupuesto, de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, (ii) se ajuste el articulado con base en las sugerencias efectuadas y (iii) se adicionen al Proyecto de Ley los 3 artículos propuestos.

En todo caso, se manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General

OAJ/DGCPTN/DGPPN

UJ- 2051/2020

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con Copia:

H.R Katherine Miranda Peña

² Sentencia C-917 de 2002,MP Marco Gerardo Monroy Cabra

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co