



2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C



Radicado: 2-2021-050290

Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2021 16:52

Radicado entrada
No. Expediente 43086/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley No. 639 de 2021 Cámara, 346 de 2020 Senado ?por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico al Embalse del Guájaro en el departamento del Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones?.

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal allegada a esta Cartera por parte de los Honorables Representantes Alonso José del Río Cabarcas, Karen Violette Cure Corcione y Franklin del Cristo Lozano de la Ossa, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto declarar como zona de interés ambiental, turístico y ecológico al Embalse del Guájaro ubicado entre los municipios de Sabanalarga, Repelón, Manatí y Luruaco en el departamento del Atlántico.

Para tal efecto, el proyecto de ley en sus artículos 2, 3 y 4 autoriza a las siguientes entidades del Gobierno nacional a realizar las siguientes acciones:

1. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible: Incorporar dentro de sus proyectos de inversión los recursos para la recuperación, protección y conservación del ecosistema con que cuenta el Embalse del Guájaro, así como la recuperación paisajística de su entorno.
2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: Incluir dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo los proyectos de inversión que permitan e incentiven el desarrollo en el Embalse del Guájaro ubicado en el departamento del Atlántico.

3. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Incorporar dentro de sus proyectos de inversión en la zona un plan pesquero y acuícola sostenible que permita la organización de esta actividad productiva mantenimiento los recursos pecuarios de la misma. Como también la participación de las cooperativas de pescadores que operan en la zona.

Finalmente, en su artículo 5, la iniciativa legislativa autoriza al Gobierno nacional para que, en coordinación con el Departamento del Atlántico y los municipios de Sabanalarga, Repelón, Manatí y Luruaco, incorporen dentro de sus presupuestos las apropiaciones y recursos necesarios para fomentar el desarrollo de los proyectos de que trata el proyecto de Ley. Para tal fin, el parágrafo 2 del artículo 5 establece que las incorporaciones en el presupuesto se realizan, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique aumento del presupuesto; en segundo lugar, de acuerdo a las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las obras y acciones que autoriza el proyecto de ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas 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 y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996¹) que al respecto establece:

“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”.

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de 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 (...).”

¹COLOMBIA. 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.

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

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, 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.***

*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 párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...). (El resaltado no se encuentra en el texto original).*

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁵ 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*

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

⁴El 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.”

⁵Corte 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”.

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". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior que los gastos que genera esta iniciativa para la Nación relacionados con la declaratoria del Embalse del Guájaro, como zona de interés ambiental, turístico y ecológico, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁶.

De igual modo, se recomienda que el proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:

"... 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 razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

OAJ

Proyctó: Edgar Federico Rodríguez Aranda

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

UJ- 1703/21

Con Copia a: Dr. Jair José Ebratt Díaz, Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

⁶ 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

⁷ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

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