



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

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2021-068774

Bogotá D.C., 28 de diciembre de 2021 14:08

Radicado entrada
No. Expediente 59028/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 204 de 2021 Cámara “por medio de la cual se regula la producción, almacenamiento, comercialización, adquisición, uso y disposición de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales para garantizar la protección ambiental y de los animales y se dictan otras disposiciones.”

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “(...) *desarrollar el marco regulatorio para los artículos pirotécnicos y de fuegos artificiales de manera que, en su producción, almacenamiento, comercialización, adquisición, uso y disposición, se garantice la protección ambiental y de los animales en el territorio nacional.*”

Para su consecución, la iniciativa busca, principalmente: (i) establecer un plan general, de manera conjunta y coordinada entre varios Ministerios, para la sustitución de actividades económicas asociadas a los artículos pirotécnicos; (ii) establecer que el Gobierno nacional deberá diseñar una estrategia de apoyos a proyectos productivos enfocada en la promoción de espectáculos alternativos que no involucren el uso de artículos pirotécnicos; y (iii) establecer sanciones por el incumplimiento de las acciones relacionadas con el objeto de la iniciativa.

Al respecto, el artículo 25 de la iniciativa pretende crear el plan general para sustitución de actividad asociada a los artículos pirotécnicos o de fuegos artificiales categoría cuatro, así:

“Artículo 25°. Plan general para la sustitución de actividad económica asociada a los artículos pirotécnicos o de fuegos artificiales categoría cuatro. De manera conjunta y coordinada el Ministerio del Interior con el apoyo del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrán un plazo de un año a partir de la fecha de promulgación de esta ley para formular el Plan General de sustitución de actividad económica que tendrá como objetivos y ejes centrales:

- a) La adaptación laboral y reconversión productiva que garanticen que las personas que se dedican a las actividades económicas relacionadas con los artículos pirotécnicos o de fuegos artificiales categoría cuatro tengan ingresos.
- b) promoción de nuevas actividades económicas y culturales en el territorio nacional.

El Plan deberá ser de aplicación diferencial y progresiva en aquellas entidades territoriales en donde el uso de artículos pirotécnicos o de fuegos artificiales categoría cuatro sea una manifestación de tradición regular, periódica e ininterrumpida. Se garantizará el principio de participación ciudadana.”

Frente a la elaboración de un plan general de sustitución a cargo de diferentes entidades estatales, es de anotar que, los diferentes Ministerios según el artículo 58 de la Ley 489 de 1988¹, ya tienen como objetivos primordiales “(...) la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Asimismo, todos los proyectos sobre el particular que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de las mismas, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 de la Constitución Política, en el que se establece que “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. (...)”.

En todo caso, se debe tener en cuenta que las entidades tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto² (EOP) en su artículo 39:

“Artículo 39. 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”.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998 precisó:

“(...) la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP) (...)”.

Por otra parte, el artículo 47 del EOP establece lo siguiente:

¹ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

² Decreto 111 de 1996 “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

“Artículo 47. *Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”.*

Adicionalmente, de conformidad con el EOP cada sección presupuestal incluye en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias y prioridades, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Adicionalmente, se recuerda que ya existen en el país entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad que tiene como misión cumplir con la función que le corresponde al Estado de “(...) *invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país*”³. En este sentido, el artículo 3 de la Ley 119 de 1994 establece que el SENA tiene como uno de sus objetivos principales contribuir “(...) *al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico (...)*”

Aunado a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 119 de 1994 contempla las funciones a cargo del SENA de las cuales se citan las siguientes:

“(...) 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. (...)

7. Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población. (...)”

Por lo tanto, el SENA tiene actualmente la función y la capacidad de desarrollar programas de capacitación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello implique erogación de recursos adicionales.

Ahora bien, si lo que se pretende con la propuesta es que se destinen partidas adicionales para estos fines, es de advertir que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Por tanto, la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual señala:

“ARTICULO 110. *Artículo modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019. 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 cuál 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.*

³ Ley 119 de 1994, art. 2. Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica (...)

En consecuencia, las personas jurídicas de derecho público tienen esa 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. Por consiguiente, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

Por su parte, el artículo 26 del Proyecto de Ley, en relación con los apoyos a proyectos productivos asociados con espectáculos alternativos establece lo siguiente:

“Artículo 26°. Apoyos a proyectos productivos asociados con espectáculos alternativos. Sin menoscabo de las medidas que puedan adoptarse en el Plan general del que trata el artículo anterior, el Gobierno Nacional deberá diseñar una estrategia de apoyos a proyectos productivos enfocada en la promoción de espectáculos alternativos que no involucren el uso de artículos pirotécnicos y de fuegos artificiales. Tendrán preferencia para acceder a estos apoyos quienes a la fecha de promulgación de esta ley sean propietarios o empleados de empresas dedicadas a la actividad económica relacionada con los artículos pirotécnicos y de fuegos artificiales.”

Frente a los apoyos otorgados por el Gobierno nacional a los procesos productivos enfocados en la promoción de espectáculos que no tengan este tipo de artefactos, se advierte que esta medida podría tener un impacto en las finanzas del Estado, por cuanto los apoyos que se soliciten buscan que se otorguen ingresos adicionales a las empresas señaladas en el Proyecto de Ley. Por lo tanto, se estarían generando presiones al gasto del sector que le corresponda el desembolso de dichos apoyos, los cuales no sería concordantes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por otro lado, es pertinente mencionar que la Ley 2155 de 2021⁴ (Ley de Inversión Social) tiene por objeto “(...) adoptar un conjunto de medidas de política fiscal que operan de forma articulada, en materia de gasto, austeridad y eficiencia del Estado, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad fiscal, orientadas a dar continuidad y fortalecer el gasto social, así como a contribuir a la reactivación económica, a la generación de empleo y a la estabilidad fiscal del país, con el propósito de proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza, preservar el tejido empresarial y afianzar la credibilidad de las finanzas públicas. Adicionalmente, se adoptan las medidas presupuestales correspondientes para su adecuada implementación”. En ese sentido, se busca garantizar los recursos necesarios y las acciones pertinentes, entre ellos, los beneficios contemplados en los artículos 45, 46 y 47; así como lo previsto en el artículo 52, en el que se ofrecen líneas de crédito con tasa compensada para la reactivación económica, entre otras.

Adicionalmente, de acuerdo con el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵, 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

⁴ Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por último, el Proyecto de Ley debe contemplar el procedimiento adecuado para la imposición de una eventual sanción (artículos 27 a 38) de manera que se garantice lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política referente a los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa.

Por todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General
DGPPN/DAF/OAJ

Elaboró: Santiago Cano Arias

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo – secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara.
UJ-2131/2021

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