

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

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



Radicado: 2-2022-010670

Bogotá D.C., 10 de marzo de 2022 15:27

Radicado entrada
No. Expediente 8957/2022/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 006 de 2021 Cámara, acumulado al Proyecto de Ley 135 de 2021 Cámara: “Por medio de la cual se establecen sedes alternas de la Presidencia de la República para todos los efectos, del Congreso de la República y de algunos ministerios, y se establecen otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “*establecer sedes alternas para la Presidencia de la República, el Congreso de la República y los ministerios del poder ejecutivo*”.

Para el efecto se busca la modificación del artículo 47 de la Ley 768 de 2002¹, con el propósito de establecer al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, no solo como sede alterna de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino también del Congreso de la República y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; al Distrito Especial y Portuario de Barranquilla, como sede alterna de Ministerio de Transporte y, al Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta como sede alterna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. También para determinar que la sede alterna de los demás ministerios existentes o que se lleguen a crear en el futuro, tendrán la sede alterna que determine el Gobierno nacional.

La modificación propuesta es la siguiente:

¹ Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Norma actual	Propuesta de ley
<p align="center">Artículo 47 de la Ley 768 de 2002</p> <p>Artículo 47. Sedes alternas. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cumplirá el papel de sede alterna de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores, exclusivamente para los efectos protocolarios y para la recepción de delegaciones e invitados especiales del exterior.</p> <p>Para los fines previstos en esta norma, el Ministerio de Relaciones Exteriores procederá en estrecha coordinación con las entidades y autoridades distritales encargadas de tales asuntos, las cuales tendrán el deber de brindar a aquellas toda la cooperación a su alcance.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores en asocio con las autoridades, instituciones de educación superior, gremios, asociaciones y sindicatos de los distritos, organizará y pondrá en funcionamiento un centro de estudios internacionales para el área del Caribe, cuya sede principal será la ciudad de Cartagena. Sin embargo, algunos de sus programas podrán desarrollarse en la ciudad de Santa Marta donde podrán funcionar también algunas de sus dependencias.</p>	<p align="center">Artículo 2. Modifíquese el artículo 47 de la Ley 768 de 2002, así:</p> <p>Artículo 47. Sedes alternas. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cumplirá el papel de sede alterna de la Presidencia y del Congreso de la República para todos los efectos. Así mismo, El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias será sede alterna del Ministerio de Relaciones Exteriores, exclusivamente para los efectos protocolarios y para la recepción de delegaciones e invitados especiales del exterior. y del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo; el Distrito Especial y Portuario de Barranquilla, será sede alterna de Ministerio de Transporte y; el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, será la sede alterna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Para los fines previstos en esta norma, el Ministerio de Relaciones Exteriores procederá en estrecha coordinación con las entidades y autoridades distritales encargadas de tales asuntos, las cuales tendrán el deber de brindar a aquellas toda la cooperación a su alcance.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores en asocio con las autoridades, instituciones de educación superior, gremios, asociaciones y sindicatos de los distritos, organizará y pondrá en funcionamiento un centro de estudios internacionales para el área del Caribe, cuya sede principal será la ciudad de Cartagena. Sin embargo, algunos de sus programas podrán desarrollarse en las ciudades de Barranquilla y Santa Marta, donde podrán funcionar también algunas de sus dependencias.</p>

Elaboró: Oficina Asesora de Jurídica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, es pertinente señalar que lo contemplado en la modificación que pretende el proyecto de ley implicaría erogaciones adicionales para la Nación, en atención al despliegue logístico necesario para garantizar el funcionamiento de las sedes alternas de las entidades referidas. No obstante, de momento este costo es incuantificable, toda vez que la iniciativa no hace expresa las especificaciones propias que tendrían las sedes alternas a implementar, tales como: si se hará necesaria la adquisición de un bien inmueble para el desarrollo de las actividades misionales de la misma, o si por el contrario el municipio posee dicho bien inmueble, o si se hará necesario trasladar la entidad a un bien inmueble en calidad de arriendo.

Por añadidura, sobre el personal que desarrolla las actividades en los Ministerios que serían objeto de traslado, actualmente con sede en la ciudad de Bogotá, tampoco es claro si ellos deberían ser liquidados y proceder a la contratación de nuevo personal o ser trasladados total o parcialmente hacia las nuevas ciudades, lo cual implicaría gastos considerables que son imposibles de cuantificar con la información disponible en este Ministerio, sin mencionar el impacto social que esto supone.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que estas sedes alternas en cualquier caso estarían ubicadas en jurisdicción de las distintas entidades territoriales referidas en el articulado, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional "(...) *No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas*". Por tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que puedan atender las obligaciones referidas.

Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta que en caso de ser necesaria la modificación y reasignación de servidores públicos para garantizar la creación de las sedes alternas de las entidades en mención, es preciso advertir que

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
 SC5O Kdpp pmL q7JP KO1a Mc2S dnY=

el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021² establece que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, es preciso señalar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019³, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011⁴ modificada por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021⁵, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

Igualmente, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 371 de 2021⁶ y las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

Incluso, con el ánimo de consolidar la política de austeridad, el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, votado como orgánico dentro del trámite legislativo, establece que durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera que durante el periodo 2022-2032 gradualmente se alcance un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos por la racionalización de gastos de funcionamiento, así:

“Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público. En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, **la racionalización de los gastos de funcionamiento**. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.

Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.

² Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022

³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

⁴ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo.”

Este artículo incorporado desde el texto inicial del proyecto de ley para su trámite legislativo corresponde a una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como ejecutiva, de manera que las iniciativas legislativas que sean presentadas, guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

Por su parte, es relevante señalar lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 150 y el artículo 154 de la Constitución Política, a saber:

“ARTICULO 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 ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.(...)” (negrilla fuera de texto)

“ARTICULO 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 (...).” (Subraya y negrilla fuera de texto)

De acuerdo con los artículos transcritos, los proyectos de ley que se tramiten en el Congreso de la República relacionados con la determinación de la estructura administrativa nacional es de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en esa Corporación con dichos fines, deberá contar con el aval del Gobierno, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional. Al respecto, esa Corporación en sentencia C- 251 de 2011⁷, señaló:

“ (...) la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones⁸. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuenta de fusión, transformación y supresión de dichos organismos⁹. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior¹⁰.

En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que “i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

para fines del control¹¹, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...). (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

De otra parte, el artículo 3 de la iniciativa propone la convocatoria de una Comisión interinstitucional que tendrá dentro de sus funciones definir, planear y hacer seguimiento a la instalación de las sedes alternas de las entidades referidas en el artículo 2. Frente a dicho artículo, se observa que la creación de la Comisión propuesta podría no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando esta sea conformada con personal ya vinculado a las entidades involucradas, y bajo ningún concepto implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, a criterio de este Ministerio las obligaciones referidas en el articulado generarían gastos adicionales para las entidades, lo que crearía presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de dichas obligaciones, así como erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de las mismas. Es pertinente aclarar que, de momento, este costo adicional es incuantificable, y que podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales de la Comisión en comento, así como la fuente de financiamiento que la ampara.

Finalmente, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹², en virtud del cual toda iniciativa legislativa 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. En ese sentido, se reitera que hasta tanto la iniciativa no haga expreso que las obligaciones referidas en ningún caso implican costos adicionales para la Nación, el actual proyecto bajo el análisis realizado sí generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto hasta tanto se hagan los ajustes solicitados al texto propuesto. Igualmente, se manifiesta la disposición de colaborar con las iniciativas legislativas dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPPN/OAJ

UJ-0178/2022

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró Sonia Lorena Ibagón Ávila

Con copia a:

Dra. Amparo Yaneth Calderon Perdomo – Secretaria Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

¹¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

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