



2. Despacho del Viceministro General  
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congressista  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2021-069017

Bogotá D.C., 29 de diciembre de 2021 15:04

Radicado entrada  
No. Expediente 59240/2021/OFI

**Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 514 de 2021 Cámara, “por medio de la cual se establece el día nacional en recuerdo a ciclistas víctimas de accidentes viales”.**

Respetada Presidente,

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

El Proyecto de Ley referenciado en el asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*establecer el día para exaltar la memoria de los ciclistas y/o biciusuarios, víctimas de accidentes de tránsito, promoviendo acciones encaminadas a la reducción de estos accidentes*”. Para tal fin, el artículo 2 de la iniciativa declara el 15 de noviembre como el Día Nacional Conmemorativo de los Ciclistas y/o biciusuarios fallecidos en accidentes de tránsito.

Asimismo, en su artículo 3, se ordena al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Seguridad Vial y las demás entidades pertinentes, promover acciones basadas en evidencias, para prevenir las muertes y lesiones por accidentes de tránsito de los ciclistas y/o biciusuarios.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las obras y proyectos, o la consagración de deberes o acciones institucionales en el marco de la declaración de honores o exaltación de situaciones especiales del País, 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 1996<sup>1</sup>) 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 1996<sup>2</sup> 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 (...).”*

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 2001<sup>3</sup>, 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 presupuestaria<sup>4</sup>. 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.***

<sup>1</sup>COLOMBIA. 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.

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

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

<sup>4</sup>El 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

*Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, 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 parágrafo 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 Tribunal<sup>5</sup> 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 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 produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la declaración de un día nacional en recuerdo a ciclistas víctimas de accidentes viales, 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 con lo dispuesto en el Decreto 111 de 1996<sup>6</sup>.

Igualmente, es imperioso señalar lo dispuesto en el artículo 19 de la reciente ley de inversión social, aprobada por el Congreso de la República, Ley 2155 de 2021<sup>7</sup>, de iniciativa gubernamental, que al terno literal dice:

**“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.

---

*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.”*

<sup>5</sup>Corte 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”.

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

*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.*

*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 fue votado como orgánico en su trámite legislativo y tuvo amplia divulgación, debate y socialización, hasta su aprobación por parte del Congreso de la República, haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como gubernamental, de tal manera que esta Cartera llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante 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.

En consonancia, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley, en especial lo dispuesto en el artículo 3, se establezca en los 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 2014<sup>8</sup>, 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).

Finalmente, es preciso recordar el cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>9</sup>, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

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 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 JIMENEZ RODRÍGUEZ**

Viceministro General  
OAJ

UJ -24862021

**Proyectó:** Edgar Federico Rodríguez Aranda

**Revisó:** Germán Andres Rubio Castiblanco

**Con Copia a:** Dr. Jorge Humberto Mantilla. Secretario de la Cámara de Representantes.

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