



## MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

### 3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C



Radicado: 2-2022-044500

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2022 18:21

Radicado entrada  
No. Expediente 38486/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 153 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se sientan las bases y lineamientos de una política pública para estimular, fomentar y dignificar el trabajo y la obra artística musical, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

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

El Proyecto de ley, de carácter parlamentario, tiene por objeto "establecer las bases y los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública nacional, departamental, distrital y municipal para estimular, fomentar y dignificar el trabajo y la obra artística musical incluida la fijación de planes, programas y proyectos, en aras de promover la difusión y posicionamiento de la música en todas sus manifestaciones"<sup>1</sup>.

Para la consecución de la finalidad de la iniciativa, se busca establecer, entre otras medidas, las siguientes: (i) la realización de una caracterización, demográfica y socioeconómica de las personas dedicadas a la música; (ii) la creación de los Consejos nacionales y territoriales de música como ente consultor; (iii) creación del Registro Nacional del Músico (RENALMUS); (iv) otorgamiento de estímulos a favor de los músicos que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Músicos, así como la construcción, adecuación y mantenimiento de espacios públicos para la realización de eventos musicales; (v) diseñar una política pública para salvaguardar y promover los derechos de los músicos; (vi) implementación de un sistema general de pensiones para músicos; (vii) modificación a la destinación de la estampilla pro-cultura; (viii) establecer la celebración del día del músico; (viii) cambiar los porcentajes de destinación de recursos previstos de inversión social en cultura y deporte, entre otras propuestas.

#### 1. Consideraciones presupuestales del orden nacional

El articulado de la iniciativa propuesto, que incluye entre otros, la creación del Consejo Nacional de Música y la realización de un Censo para la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas dedicadas a la música, supone erogaciones adicionales para la Nación que no se encuentran contempladas dentro de los instrumentos existentes de presupuesto y disciplina fiscal.

<sup>1</sup> Artículo 1 del Proyecto de ley.



Es así como, a juicio de esta Cartera, el proyecto de ley deberá incluir expresamente que su implementación estará sometida a la situación fiscal del país, en aplicación de los lineamientos de disponibilidad presupuestal establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto, en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores. Asimismo, aquellas competencias otorgadas o acciones que deban ejecutarse al momento de implementarse la ley deberán llevarse a cabo a través de los representantes o el personal ya vinculado a las entidades correspondientes. Al respecto, la Ley 2155 de 2021<sup>2</sup> consagra en su artículo 19 que *“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”*.

Con fundamento en dicho artículo se expidió el Decreto 397 de 2022<sup>3</sup>, el cual señala en su artículo 2 que solo estarán 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.

En línea con la mencionada austeridad, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021<sup>4</sup> (Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022) consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera.

Adicionalmente, debe destacarse que el Proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2023<sup>5</sup>, que actualmente está cursando en el Congreso de la República, cuenta con una propuesta de plan de austeridad del gasto como parte de una estrategia para consolidar el financiamiento social y estabilidad fiscal, encaminado a mejorar la estructura del gasto<sup>6</sup>, priorizando un uso más acertado de los recursos disponibles.

Ahora bien, particularmente, frente a la creación del Consejo Nacional de Música, esta propuesta podría implicar la modificación de la estructura de la administración del orden nacional. Al respecto, cabe advertir que toda modificación de la administración pública del orden nacional que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en los artículos 154 y 150-7 de la Carta Política y la interpretación de estos artículos por la Corte Constitucional<sup>7</sup>, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

<sup>4</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022

<sup>5</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023.

<sup>6</sup> Exposición de motivos del Proyecto de ley No. 88 de 2022 Cámara, 88 de 2022 Senado “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023

<sup>7</sup> Ver, entre otras, la sentencia C- 251 de 2011

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 121 de 2003, MP Clara Inés Vargas Hernández



Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-031 de 2017<sup>9</sup> sostuvo:

*“...6.5.4. Con todo, el ejercicio de la potestad de configuración normativa se encuentra sujeto a la cláusula constitucional dispuesta en el inciso 1 del artículo 154 del Texto Superior, **en el que se establece que es necesario contar con participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón a que la iniciativa para su adopción pertenece de forma exclusiva o privativa al Gobierno Nacional** Según se explicó en la Sentencia C-121 de 2003 la exigencia de la iniciativa del Gobierno Nacional para dar curso a un proceso legislativo dirigido a crear una entidad pública del orden nacional, al amparo de los principios de división del poder público y de colaboración armónica, pretende que sea la autoridad encargada del manejo de la administración pública, así como del diseño y ejecución de las políticas públicas, quien autónoma y voluntariamente **determine el tipo de organización y el tamaño de la estructura que requiere, para la realización de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico...**” (Subrayado y resaltado por fuera del texto original)*

En lo que respecta a la creación del registro (RENALMUS), este Ministerio estima el costo que tendría la creación de este registro, tomando como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya creación han implicado alrededor de **\$14.470 millones**<sup>10</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2022, se han destinado alrededor de **\$5.710 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

## 2. Consideraciones presupuestales del orden territorial

Por otro lado, desde el ámbito de las entidades territoriales, se observa que varias disposiciones de la iniciativa, tales como los artículos **3, 7, 8, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 21, 31, 32, 33 y 39** imponen mandatos imperativos a cargo de los gobiernos subnacionales, los cuales necesariamente acarrearían gastos tanto de inversión como de funcionamiento para su cumplimiento, sin que en el texto del proyecto legislativo se identifique de manera expresa una fuente de recursos específica para sufragar los mencionados gastos, lo que conllevaría a que las entidades territoriales tengan que acudir a recursos propios para cumplir lo propuesto dentro de la iniciativa, en contravía de lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política que señala *“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*.

De igual manera, estos deberes impositivos a cargo de las entidades territoriales contemplados en el proyecto de ley podrían implicar una vulneración al principio de autonomía territorial de que trata el artículo 287 de la Constitución Política, que abarca aspectos como: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que le correspondan; (iii) administrar sus recursos y; (iv) participar en las rentas nacionales. En ese sentido, se sugiere que en las disposiciones en donde se contemplan obligaciones a cargo de las entidades territoriales se realice en términos potestativos, con el fin de preservar el cumplimiento del mencionado principio constitucional.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez

<sup>10</sup> Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2022.



Adicionalmente, el **artículo 7** no menciona expresamente quien sería la entidad encargada de velar por el cumplimiento de la obligación impuesta en materia de espectáculos públicos, dado que sería el sujeto activo a cargo del impuesto de espectáculos públicos, por lo que se hace necesario su mención expresa con el fin de que se lleve a cabo el recaudo de recursos que pretendería la propuesta.

En relación con el **artículo 31** del proyecto de ley, es de anotar que es autonomía de las entidades territoriales priorizar en sus planes de desarrollo el sector que consideren debe tener mayor inversión en su jurisdicción y, la facultad de otorgar en comodato bienes inmuebles a organizaciones musicales también es una potestad de la que pueden disponer los gobiernos subnacionales.

El **artículo 33** del proyecto de ley no especifica cual sería la autoridad obligada a efectuar las adecuaciones necesarias a los escenarios y espacios artísticos “para asegurar el acceso y la libre circulación de personas en situación de discapacidad” y, en el evento que sean las entidades territoriales le recordamos especificar la fuente de recursos para cumplir con este cometido.

Finalmente, el **artículo 39** del proyecto de ley del asunto, que modifica los porcentajes de recurso de inversión social en cultura y deporte, destina todo el recurso a inversión cultural, por lo que ya no hay excedentes que constituyan ingresos de libre destinación para las entidades territoriales, recursos con los que actualmente cuentan para atender situaciones derivadas de la gestión pública y que se encuentran priorizadas en sus planes de desarrollo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En virtud de las consideraciones antes previstas es posible evidenciar que lo propuesto dentro del proyecto de ley podría implicar una afectación significativa para las entidades territoriales, dado que lo propuesto en la iniciativa supondría: i) el incumplimiento por ausencia de recursos o, ii) exceso de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales que, conduciría al desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000<sup>11</sup>, además del eventual impacto financiero en las administraciones territoriales que se encuentren desarrollando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999<sup>12</sup>.

### 3. Modificaciones a la estampilla “pro cultura”

De otra parte, el artículo 36 de la iniciativa legislativa pretende modificar el artículo 47 de la Ley 863 de 2003<sup>13</sup> con el fin de que la estampilla “pro cultura” no sea objeto de la retención equivalente al veinte por ciento (20%) de los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, cuyo destino actual son los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos.

<sup>11</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>12</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

<sup>13</sup> Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas



Respecto a esta modificación, se hace necesario mencionar que los recursos de la estampilla “pro cultura” hoy están siendo utilizados para que los gestores accedan al esquema de protección a la vejez dentro del programa de los Beneficios Económicos Periódicos, referentes a la: (i) Financiación de una anualidad vitalicia del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y; (ii) la financiación de aportes al Servicio Social Complementario de BEPS.

Bajo ese esquema, actualmente con esos recursos se han expedido, aproximadamente, unas 14.000 anualidades vitalicias en favor de creadores y gestores culturales que estando en edad de pensión no pudieron acceder a una prestación del Sistema General de Pensiones. Así las cosas, la modificación sugerida resultaría inconveniente, además que podría ser contrario a la constitución por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, la modificación de excepción podría ser contraria al principio constitucional de igualdad, en la medida que las retenciones que se hacen con sustento en el artículo 47 de la Ley en comento están orientados a atender un problema social de cobertura del pasivo pensional con un porcentaje destinado de todas las estampillas recaudadas, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional, en la sentencia C-910 de 200414, a saber:

*“Considera la Corte que el artículo demandado no desconoce la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos, por cuanto la previsión allí contenida se orienta a atender un problema que no solamente tiene un enorme impacto sobre las finanzas públicas sino que plantea un problema social de graves proporciones, que afecta no solo a quienes están llamados a ser beneficiarios directos de la destinación especial prevista en la ley, sino a todos los habitantes del territorio nacional, en la medida en que la cobertura del pasivo pensional compromete al Estado en su integridad, situación que constituye una clara amenaza para el presupuesto nacional, compromete la estabilidad económica, y responde a una cuestión social que trasciende el ámbito meramente regional o local.”*

En segundo lugar, la propuesta de ley podría vulnerar lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que dispone que los recursos de la seguridad social no se podrán destinar a fines distintos a los que se encuentran previstos. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha sostenido en numerosas oportunidades que este mandato no tiene excepciones, como en la Sentencia T – 481 de 2000, expresó lo siguiente:

*“La norma que resulta vulnerada de modo más protuberante en este caso es la del inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, a cuyo tenor “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.*

*Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto, respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento -de aplicación inmediata- a previsiones o restricciones de jerarquía legal.*

*Por tanto, la calidad superior y prevalente del mandato constitucional desplaza toda norma inferior que pueda desvirtuar sus alcances (...).”*

De otra parte, el **artículo 28 del Proyecto de ley** hace referencia a la creación de un “Sistema General de Pensiones para los músicos”, pudiendo ser contrario a lo establecido en la constitución, toda vez que el acto

14 Sentencia de la Corte Constitucional C-910 del 21 de septiembre 2004, cuyo magistrado ponente fue el Dr. Rodrigo Escobar Gil.



legislativo 001 de 2005 dejó expresa la prohibición de crear regímenes especiales o exceptuados, a partir de la vigencia de dicho Acto Legislativo.

Considerando todo lo anterior, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 200315, el cual establece que toda iniciativa 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. Además, se recuerda que actualmente en el Congreso de la República se encuentra radicado y cursa trámite legislativo el Proyecto de Ley 088 de 2022 cámara, 088 de 2022 Senado “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023”, el contiene la totalidad de los gastos que el Estado pretende realizar durante la vigencia fiscal 2023, iniciativa que deberá ser aprobada por esa Corporación en el marco del debate democrático parlamentario.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta su disposición de colaborar con las actividades que lleva a cabo el Congreso de la República dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes.

Cordialmente,

**GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ**

Viceministro Técnico  
DGPPN/OAJ/DAF/DGRESS

Proyectó: Silvia Marcela Romero Mora  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Vo.Bo. VT: Maria Paula Valderrama R. y Julian Niño Mejía.  
Con copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes

<sup>15</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: GONZALO HERNANDEZ JIMENEZ

VICEMINISTRO CODIGO 0020

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Código Postal 111711  
PBX: (57)601 3811700  
Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071  
[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)  
Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)