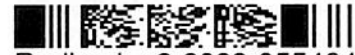


2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista

MÓNICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2023-055464
Bogotá D.C., 20 de octubre de 2023 12:09

Radicado entrada
No. Expediente 46789/2023/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley No. 220 de 2023 Cámara, 298 de 2023 Senado "por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero, con ocasión del primer centenario de su natalicio".

Respetada Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto que la República de Colombia honre la memoria y obra del expresidente de la República, doctor Misael Eduardo Pastrana Borrero, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento, ocurrido en Neiva-Huila el 14 de noviembre de 1923, para lo cual se establecen disposiciones relacionadas con las siguientes acciones:

1. Se autoriza al Gobierno nacional y al Congreso de la República para rendir honores al expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero, en acto especial y protocolario.
2. El Ministerio de Cultura, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, erigirá un (1) busto en bronce del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero.
3. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda, entregará por año dos becas para doctorado relacionadas con temas ambientales en instituciones educativas del exterior que beneficien al país.
4. Se encarga a la Biblioteca Nacional y al Archivo General de la Nación, la recopilación, selección y publicación en medio físico y digital, de las obras, discursos y escritos políticos del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero.
5. Se autoriza al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de Cultura publique un libro biográfico e ilustrativo del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero.
6. Se autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore los recursos necesarios para la creación de un documental que recoja la vida y obra del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA
Nombre: Margadita Sánchez
Fecha: 23-10-23 Hora: 8:32 AM
Radicado: 348

Página | 1

Continuación oficio

7. Se autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.
8. Por último, se establece que las obras y actividades establecidas en el proyecto de ley se deberán ejecutar dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las esculturas, la ejecución de obras, la creación de documentales, la publicación de obras, escritos y, en general, las actividades que se autorizan y se ordenan en 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:

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

Continuación oficio

“... 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 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.***

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.”

Continuación oficio

*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 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 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).

Es por ello que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación podrán ser atendidos con recursos que sean incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida en que la entidad competente los priorice en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden regional o territorial, estará condicionado a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley, en especial los artículos 4, 5 y 6 se redacten 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:

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”.

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.

hMO1_xyCO_zWPx_ulwt/Xkq_p6bd_APc=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

“... 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).

Adicionalmente, con fundamento en las anteriores consideraciones y la jurisprudencia citada, se hace también necesario que se elimine el artículo 11 del proyecto de ley, que establece “Las obras y actividades establecidas en la presente ley se deberán ejecutar dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”, toda vez que su enunciado corresponde a un mandato imperativo de ejecución de las obras y actividades consignadas a lo largo del proyecto de ley. Esto implicaría una orden para el Gobierno de apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva, lo que resultaría inconstitucional, en la medida en que la asignación de recursos corresponde a un criterio de priorización y disponibilidad de recursos establecida en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

En el mismo sentido, se hace necesario eliminar el párrafo 2 del artículo 8 que establece “Las partidas presupuestales que trata el presente artículo no afectarán las transferencias de Ley, ni las apropiaciones presupuestales que anualmente, el fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe girar a los operadores y cuya destinación específica es el fortalecimiento de la televisión pública”, toda vez que si bien el artículo en su inicio autoriza al Gobierno nacional a la incorporación de recursos, el establecimiento de condicionantes, tales como asignación de recursos sin afectar apropiaciones previas efectuadas a fondos, podrían correr un riesgo de inconstitucionalidad al ir en contravía de las reglas de programación presupuestal contenidas en las leyes orgánicas de presupuesto⁸ y la autonomía presupuestal establecida en ellas⁹, y de la atribución constitucional dada en el artículo 346 al Gobierno nacional para formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y correspondencia al Plan Nacional de Desarrollo.

⁸ ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

⁹ Ver 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” **ARTICULO 110.** 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 (...).”.



Continuación oficio

Dicho esto y dadas las repercusiones fiscales que conllevan las propuestas de ley analizadas, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, 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. Respecto de este artículo, la Corte Constitucional manifestó expresamente que su cumplimiento incluye *“Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto”*¹⁰.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores solicitudes y comentarios dados al proyecto de ley, y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DGPPN

Proyectó: Diego Mauricio Olivera Rodríguez
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia a: Juan Carlos Rivera Peña, Secretario Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C- 520 de 2019

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBL