

## 2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.

Honorable Congresista  
**LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS**  
Comisión Quinta Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2023-045064  
Bogotá D.C., 24 de agosto de 2023 15:56

Radicado entrada  
No. Expediente 37771/2023/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley No. 423 de 2023 Cámara, 124 de 2022 Senado “*por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, y el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente,

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de Ley 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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 declarar zonas de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero del sistema cenagoso de La Zapatosa ubicado entre los municipios de El Banco (Magdalena) y Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguana (Cesar), y la ciénaga de Mallorquín (Atlántico). Para tal fin, en su articulado se autoriza a diferentes entidades del Gobierno nacional a realizar las siguientes acciones relacionadas con los ecosistemas:

1. Autoriza al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible a incorporar los recursos necesarios para el desarrollo de programas y/o proyectos de inversión destinados a la rehabilitación, la recuperación, protección y conservación de los ecosistemas objeto de la presente ley, así como como la recuperación paisajística de sus entornos (Artículo 2).
2. Autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a incluir dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo, proyectos de inversión que permitan e incentiven el desarrollo de ambos ecosistemas (Artículo 3).

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

3. Autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a desarrollar planes, programas y/o proyectos de inversión que desarrollen la actividad pesquera y acuícola de los ecosistemas, asegurando que se realicen de manera sostenible y sustentable (artículo 4).
4. Autoriza al Gobierno nacional a incorporar las partidas presupuestales necesarias para fomentar el desarrollo de proyectos ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro de los ecosistemas objeto de la presente ley (Parágrafo 2 del Artículo 6).

Por otra parte, también se ordena a las mismas entidades la realización de las siguientes acciones:

1. Ordena al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la creación y fortalecimiento de organizaciones de turismo comunitario de la región de ambos ecosistemas (Artículo 3. Parágrafo 1).
2. Ordena a los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible; de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, la realización de acciones de apoyo, capacitación y asesoría a la población de la región que desarrollen programas ambientales sustentables con enfoque de género, turísticos y, ecológicos y pesqueros en los ecosistemas objeto del proyecto de ley, así como también se ordena al DANE hacer una caracterización de las comunidades pesqueras artesanales con enfoque de género (Artículo 5).
3. Ordena al Gobierno nacional, en coordinación con las autoridades ambientales competentes, realizar estudios de capacidad de carga de ambos ecosistemas, el cual será compartido con las comunidades asentadas en la zona y se actualizará anualmente (Artículo 7).



YWC3 ZVjY 5bko 1an9 l/Nw i8Gi 5Kc=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

De la revisión de las disposiciones del articulado antes señaladas, resulta pertinente advertir que la financiación de las obras y proyectos que autoriza el presente 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 1996<sup>2</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>3</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 (...).”*

<sup>2</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>3</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Continuación oficio

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>4</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>5</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.***

*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.***

<sup>4</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>5</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 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 Tribunal<sup>6</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 del sistema cenagoso de La Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín como zonas de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero, 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 a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996<sup>7</sup>.

<sup>6</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>7</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

Continuación oficio

Finalmente, resulta necesario que los artículos 3 (parágrafo 1), 5 y 7 del proyecto de ley se establezcan 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).

Debido a 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,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público.  
OAJ

**Proyectó:** Edgar Federico Rodríguez Aranda  
**Revisó:** Germán Andres Rubio Castiblanco

**Con Copia a:** Dr. Camilo Ernesto Romero Galván. Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

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