



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-040653
Bogotá D.C., 29 de julio de 2024 16:43

Radicado entrada
No. Expediente 33138/2024/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 350 de 2024 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 367 de 2024 Cámara "por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración del bicentenario (1830-2030) de la muerte del libertador Simón Bolívar en el distrito de Santa Marta, departamento del Magdalena y en el departamento de Boyacá, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

A lo fines de dar respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por los Honorables Representantes, Carolina Giraldo Botero, David Alejandro Toro Ramírez, Mary Anne Andrea Perdomo y Alexander Guarín Silva, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto "*vincular a la Nación a la conmemoración del bicentenario de la muerte del libertador Simón Bolívar acaecida en la Quinta de San Pedro Alejandrino en Santa Marta el 17 de diciembre de 1830; instar la declaración como Bienes de Interés Cultural de la Nación de bienes materiales e inmateriales de los municipios y departamentos asociados a la gesta de la Independencia y rendirles homenaje a estos, a las comunidades indígenas y afrocolombianas, así como a las personalidades que contribuyeron a dicho proceso fundamental en la historia de Colombia; y rescatar y divulgar la memoria histórica de este proceso que logró liberar la Provincia de Santa Marta del dominio español bajo el liderazgo del libertador Simón Bolívar.*".



ff9j3OH pG+w C8uz t5J4 MFJ4 Q1M=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Por tal razón, se declara el 17 de diciembre de 2030 día cultural y cívico de conmemoración solemne del bicentenario de la muerte del libertador Simón Bolívar, estableciendo que en dicha fecha se realizarán actos protocolares en conmemoración de las luchas realizadas por el Libertador en la campaña independentista de América y por el bicentenario de su muerte, actos que se realizarán en el Distrito de Santa Marta, Magdalena con participación del Gobierno nacional y el Congreso de la República. En este mismo sentido, se autoriza al Gobierno nacional para que, en coordinación con la Gobernación de Boyacá, y en vinculación con la República Bolivariana de Venezuela, la República de Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República del Ecuador y la República de Panamá, realice un acto conmemorativo en el puente de Boyacá, con ocasión de la Batalla de Boyacá.

En relación con dicha fecha conmemorativa, se ordena la conformación de una Comisión Preparatoria, conformada por el Gobierno nacional, entidades territoriales y demás actores públicos y privados que se consideren pertinentes, cuya función principal será la de coordinar la realización de los proyectos, programas, actividades y eventos a realizar definidos en el Plan Maestro del Bicentenario (1830-2030) que será adoptado por el Gobierno nacional mediante decreto y en el que podrán incluir las iniciativas sugeridas en su artículo 5.

Por otra parte, se autoriza al Banco de la República a acuñar una especie monetaria conmemorativa del bicentenario de la muerte del Libertador, que se realizará cumpliendo los lineamientos de la ley 31 de 1992¹ y se autoriza al Gobierno nacional a la emisión de estampillas postales con el mismo fin.

A su vez, se autoriza al Gobierno nacional para que, asigne las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley, así como también a ejecutar las inversiones allí señaladas.

Finalmente, se establece que toda las obras públicas y la documentación que se expida en cumplimiento de la presente ley deberá observar las normativas que salvaguardan los derechos y garantías de la población con discapacidad física, visual y auditiva.

¹ Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.



ff9j3OH pG+w C8uz t5J4 MFJ4 Q1M=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación y ejecución de las actividades y obras que establece 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 1996²) 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 con 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 1996³ 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.

²COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo110, 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.

³COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz



ff9j3OH pG+w C8uz t5J4 MFJ4 Q1M=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

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 2001⁴, 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 presupuestaria⁵. 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.***

*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).

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

⁵El 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."



Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁶ 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 lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la conmemoración del (1830-2030) de la muerte del libertador Simón Bolívar, 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. Adicionalmente, para el caso de proyectos territoriales deberá procederse en los términos previstos por el Decreto 111 de 1996⁷, relacionado con la selección de los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN).

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda que los artículos 3 y 5 se establezcan en términos de autorícese, así como también que el resto del articulado se conserve 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 2014⁸, 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).

⁶Corte 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".

⁷ 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

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



Respecto de los párrafos transitorios del artículo 5, se hace necesario eliminar los plazos que se otorgan al Gobierno nacional para expedir decretos o iniciar sesiones de la Comisión preparatoria mencionada en ese artículo, toda vez que el ejercicio de expedir decretos se desprende de la facultad reglamentaria dada al presidente directamente por la Constitución Política⁹, sin que se requiera que la ley lo indique, pues es una potestad constitucional, de tal manera que puede ser ejercida en cualquier tiempo, siempre que exista una ley de la república para su reglamentación.

En esa misma línea, se solicita dejar los párrafos transitorios de dicho artículo solamente en términos de "autorícese", sin hacer alusión a fechas máximas para celebración de sesiones y expedición de un decreto de aprobación del Plan Maestro Bicentenario, pues no resulta consistente con el artículo 6 y siguientes en los cuales se autoriza al Gobierno para la formulación de un Plan Maestro Bicentenario que relaciona una serie de obras y proyectos, pues en caso de que se insista en unas fechas máximas para la formulación y aprobación de esas obras dejaría de ser potestativo para el Gobierno nacional, y se traduciría en una orden de gasto que debe dar cumplimiento al deber impuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁰, que consigna:

"En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo."

Respecto del artículo 7 de la Ley 819, la Corte Constitucional ha manifestado 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"¹¹.

⁹ "ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (...)"

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C- 520 de 2019





Continuación oficio

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones 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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DGPPN/OAJ

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda

Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

Con Copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes.



Iff9j3OH pG+w C8uz t5J4 MFJ4 Q1M=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

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