



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-052081
Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2024 11:36

Radicado entrada
No. Expediente 43780/2024/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley No. 439 de 2024 de la Cámara "Por medio del cual se reconoce la importancia cultural inmaterial del ámbito nacional al Festival Nacional de la Tambora del municipio de San Martín de Loba - Bolívar y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente,

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, 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 proyecto de ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto "(...) declarar patrimonio cultural inmaterial de la Nación el Festival Nacional de la Tambora del Municipio de San Martín de Loba - Bolívar."².

Para el efecto, la iniciativa propone facultar al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, para que, en coordinación con el municipio de San Martín de Loba, fomente la salvaguardia, preservación, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad del Festival Nacional de la Tambora, lo incluya en su Banco de Proyectos y declare como bien de interés cultural de la Nación, a la plaza del municipio que es el lugar donde se desarrolla el festival. Adicionalmente, autoriza a la administración municipal de San Martín de Loba y a la administración departamental de Bolívar, para asignar partidas presupuestales de su presupuesto para el cumplimiento de lo establecido en el proyecto de ley.

Al respecto, es pertinente señalar que las acciones encomendadas en cabeza de la Nación dependerán de la priorización que de las mismas realice el Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, 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.

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

² Gaceta del Congreso de la República No. 1164 de 2024. Página 21.

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

fH9g iy07 hsN8 PP71 yYGE qxn6 1JM=



Continuación oficio

Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto³, 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. Sobre la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996⁴ señaló:

"(...) 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 (...)".

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 2001⁵, sostuvo lo siguiente:

³ Decreto 111 de 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".

⁴ Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁵ Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa



Continuación oficio

"(...) 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 presupuestaria⁶. 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 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 (...)".

Así mismo, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente una posición según la cual las "(...) 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".⁷

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.

⁶ 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."

⁷ Sentencia C-197 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Continuación oficio

Por lo expuesto, los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el fomento, la salvaguardia, preservación, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad del Festival Nacional de la Tambora del municipio de San Martín de Loba - Bolívar, su inclusión en el Banco de Proyectos del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y la declaratoria de la plaza del municipio como bien de interés cultural de la Nación, 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.

En este orden de ideas, se sugiere que el articulado se mantenga en los mismos términos en los que se encuentra redactado actualmente, y se establezca en términos facultativos el artículo 7, 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. (...)".

Ahora bien, sin perjuicio de los anteriores comentarios, respecto del artículo 2 que establece que "(...) el Ministerio de Cultura, en coordinación con las autoridades locales del municipio de San Martín de Loba - Bolívar, fomentaran la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad del Festival Nacional de la Tambora", se sugiere precisar en el texto de la propuesta, el alcance de las obligaciones a cargo de la entidad territorial, con el fin de determinar si la mención se concreta a la realización de aportes financieros, logísticos o administrativos. De ser el caso, conviene indicar que se podrían generar presiones en el gasto al municipio y originar un incumplimiento por incapacidad financiera.

En cuanto a la asignación de partidas presupuestales prevista en el artículo 8 del proyecto normativo, se observa que la redacción incorpora un compromiso potestativo. No obstante, se debe tener en cuenta que las acciones que se desarrollarían en virtud de la iniciativa deben ser atendidas conforme a las competencias asignadas y la capacidad financiera con que cuenta el departamento y el municipio, respectivamente.

⁸ Sentencia C-755 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Continuación oficio

Al respecto, de conformidad con la Ley 715 de 2001⁹ las entidades territoriales tienen competencias en materia de cultura, sin embargo, los recursos destinados a atenderlas se encuentran a la fecha comprometidos de acuerdo con los escenarios financieros y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por último, toda vez que el artículo 7 ordena un gasto para la Nación, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁰, el cual determina que todo proyecto de ley 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.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias¹¹. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal¹².

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas, 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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DGPPN/DAF/OAJ

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

Elaboró: María Camila Pérez Medina

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

⁹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

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

¹¹ Ver entre otras: Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.

¹² Ibidem

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