

Bogotá D.C.,

Honorable Presidente
JULIÁN DAVID LÓPEZ
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.,

Al Contestar cte Radicado: 20251000100002698 Id: 19872
Folios: 2 Fecha: 2025-12-09 11:12
Anexos: 0
Remitente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Destinatario: DESPACHO PRESIDENCIA



Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 363 de 2024 Cámara, “*por medio de la cual se exalta el cultivo, producción y procesamiento del caucho natural, se reconoce al municipio de El Doncello, Caquetá, como cuna del caucho natural en Colombia y se promueve el Festival de la Danza de la Labor Cauchera*”.

Respetado Presidente,

De manera atenta, 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 frente 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, tiene por objeto “*Exaltar y proteger el legado y las prácticas asociadas con la industria del caucho natural en Colombia, asegurando que estas tradiciones perduren y sean valoradas por las generaciones futuras*”², de este modo, el proyecto busca fomentar el aprecio y el respeto por los trabajadores y comunidades que dependen de esta actividad, así como, promover la inclusión de estas tradiciones en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) y proporcionar un marco para la asistencia técnica y el apoyo financiero por parte del Gobierno nacional y las entidades territoriales.

Para su consecución, la iniciativa faculta al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales y los Gobiernos departamentales, a través de las Secretarías de Agricultura, Cultura y Educación, para contribuir con el fomento, promoción, salvaguardia, protección, conservación y divulgación de las actividades relacionadas con el cultivo, producción, procesamiento y comercialización del caucho natural en los departamentos de Caquetá, Santander, Antioquía, Caldas, Cundinamarca, Tolima, Meta, Guaviare y Putumayo, a través de estrategias que promueven el desarrollo sostenible a lo largo de toda la cadena productiva, el respeto y preservación de los ecosistemas y de las tradiciones cauchicultoras en estos departamentos.

Por su parte, la iniciativa otorga potestades al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio Industria y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que en coordinación con las autoridades ambientales y educativas territoriales, para implementar programas de formación, capacitación y transferencia de conocimientos, que deberán incorporar: buenas prácticas agrícolas y forestales, uso eficiente de los recursos naturales, gestión de residuos, procesos de economía circular, entre otros. Así mismo, autoriza a los departamentos para adelantar las gestiones necesarias para implementar estrategias que permitan vivificar la transmisión de los saberes y prácticas ancestrales que resaltan la Labor Cauchera.

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. 1301 de 2025. Página 9.

Finalmente, el proyecto de ley autoriza al Gobierno nacional y a los departamentos para que incorporen en el Presupuesto General de la Nación, así como en sus presupuestos, respectivamente, las partidas presupuestales necesarias, para lograr la implementación de los programas y estrategias que apoyen el desarrollo sostenible, la preservación de las tradiciones heveicultoras y fortalezcan la industria en esa región, así como la institucionalización del Festival de la Danza de la Labor Cauchera en El Doncello, Caquetá.

Al respecto, es preciso resaltar que para la implementación de las medidas propuestas, las entidades territoriales podrán cumplir con las obligaciones impuestas, de conformidad con sus competencias y su capacidad presupuestal, por lo cual, resulta importante que el proyecto señale cuáles serán las fuentes adicionales para su financiación, así como el alcance de la participación de las entidades territoriales para contribuir al fomento de estas prácticas y adelantar las gestiones de interacción que permitan la transmisión de los saberes y conocimientos ancestrales de la Labor Cauchera, toda vez que, sin una fuente de financiamiento adicional, su implementación o ejecución puede conllevar un impacto en sus finanzas, considerando las limitaciones presupuestales de los territorios.

Ahora bien, respecto de las medidas propuestas a cargo del Gobierno nacional, es pertinente señalar que su financiación 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 1996³) 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 1996⁴ 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 ataúnen 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.

³COLOMBIA. 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.

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

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:

"(...) 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 Apropiaciones, 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).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁷ 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.

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

⁶El 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.”*

⁷COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil., Objecciones 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”.

En ese sentido, los gastos que produzca esta iniciativa para la Nación, relacionados con el reconocimiento del oficio relacionado con el cultivo, producción, procesamiento y comercialización del caucho natural en los departamentos de Caquetá, Santander, Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Tolima, Meta, Guaviare, y Putumayo como Patrimonio Cultural Inmaterial 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, siempre que correspondan a funciones de órganos del nivel central y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, y cuenten con una 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 1996⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley mantenga su redacción en todos los debates en términos de "autorícese", especialmente, los artículos 3, 4, 5, 6 y 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 2014⁹, 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).

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
DGPPN

Proyectó: Laura Vanessa Rodríguez Suárez
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

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

⁸ 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

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.