



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 348

Bogotá, D. C., martes, 14 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se incorporan las mutilaciones
como forma de maltrato animal.*

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2019

Doctor

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 300 de 2018 Cámara**, por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal.

Respetado doctor Gabriel Santos García:

En cumplimiento del encargo impartido, me permito remitir a su Despacho, con el fin que se ponga a consideración para discusión de la Honorable Comisión, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 300 de 2018 Cámara**, por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal.

Cordialmente,


JUAN CARLOS LOSADA VARGAS.
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se incorporan las mutilaciones
como forma de maltrato animal.*

De conformidad con el encargo impartido y estando dentro del término previsto, se somete a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para el primer debate del **Proyecto de ley número 300 de 2018 Cámara**, por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal y se dictan otras disposiciones.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley parte de la iniciativa de proscribir todas las formas de maltrato en contra de animales no humanos. El marco normativo nacional e internacional es coherente con esta intención. Por lo tanto es preciso destacar algunas herramientas normativas.

1.2. Antecedente del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 300 de 2018 Cámara, fue radicado el día 13 de diciembre de 2018 por el Representante Fabián Díaz Plata.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La declaración universal de los derechos de los animales promulgada por la Unesco el 15 de octubre de 1978 constituye el marco de referencia internacional, allí se prohíben los maltratos, torturas y tratos con crueldad, estableciendo que:

“Considerando que todo animal posee derechos. Considerando que el desconocimiento y desprecio de dichos derechos han conducido y siguen conduciendo al hombre a cometer crímenes contra

la naturaleza y contra los animales. Considerando que el reconocimiento por parte de la especie humana del derecho a la existencia de las otras especies de animales constituye el fundamento de la coexistencia de las especies en el mundo.”

Si bien esta norma no se aplica de forma directa en nuestro ordenamiento ha tenido un valor interpretativo e inspirador en las políticas públicas en el país. Ejemplo de ello son los Acuerdos del Concejo de Bogotá: Número 531 “Por medio del cual se implementa el Centro de Protección y Bienestar Animal del Distrito Capital”, y el Acuerdo número 532 “Por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de protección y bienestar animal para el Distrito Capital”.

En este sentido la Constitución reconoce los principios, derechos y deberes constitucionales de protección a los animales. En Sentencia C-666 de 2010, la Corte Constitucional señaló que el concepto de ambiente del artículo 79 de la Constitución de 1991 incluye a la fauna y la flora. Dentro de los animales, la norma constitucional no hizo distinción alguna para efectos de la protección constitucional.

Otros instrumentos internacionales de los cuales Colombia es signatario son: (i) La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente humano, documento que reconoce la importancia de proteger y mejorar el medio ambiente humano, debido a que es una cuestión que afecta el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico; (ii) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo sostenible, que como conjunto de principios busca reafirmar y desarrollar los contenidos de la Declaración de Estocolmo; (iii) la Carta Mundial sobre la Naturaleza, texto que surge como una proclama que busca crear una nueva conciencia sobre la responsabilidad respecto del medio ambiente.

También ha dicho la Corte que:

“Existe un deber de cuidado de los recursos naturales por parte de los seres humanos, situación que va estrechamente ligada al concepto de dignidad humana entendido y visto como una fuente de obligaciones jurídicas respecto de los animales; es así como reconoce que la dignidad humana resulta ser un concepto que define y construye el concepto integral de persona y es por ello que al ser un derecho que se reconoce a las personas es preciso que las mismas adecuen su comportamiento conforme a los parámetros de dignidad humana requeridos y los adopten en su vida de relación con los demás integrantes del medio ambiente”¹.

Así mismo en análisis de constitucionalidad a través de la Sentencia C-048 de 2017, ha dicho la Honorable Corte Constitucional al definir el alcance normativo de la adhesión a instrumentos internacionales permitió la intervención de

diferentes universidades respecto al tema, dentro de las que destaca la intervención de la facultad de derecho y ciencias políticas de la Universidad de Antioquia, en el siguiente sentido:

“La filosofía política y moral conoce dos posturas frente al tratamiento que los seres humanos otorgan a los animales. Un paradigma conocido como “bienestarismo” y otro “abolicionista”.

El bienestarismo es una posición ética y filosófica, según la cual, los animales no humanos deben ser protegidos por los Estados, de manera que no se produzca contra ellos malos tratos, ni actos crueles. Esa idea tiene fundamento en posiciones antropocéntricas y utilitaristas. Tales paradigmas hacen parten de premisas de superioridad biológica de los seres humanos sobre los animales.

Las posiciones abolicionistas argumentan que “la vida de los animales humanos y no humanos tiene exactamente el mismo valor y, en consecuencia, que los primeros no deben hacer uso de su posición histórica en el mundo como ‘seres superiores’, para sacar provecho de los segundos, ni para generarles dolor o sufrimiento alguno” (...).

Indiferente de cuál sea la postura a la que se adhiera, la conciencia respecto a la existencia de otro sostiene una relación argumentativa profunda con la noción de justicia ambiental la cual supone en el planteamiento transcrito que:

“(...) A partir de esta se debe reconocer que los animales no humanos son solo una especie que comparte el mundo con las demás y que, en su conjunto, todas las especies habitan un mismo espacio, en el cual deben regir principios de respeto, con el objetivo de construir relaciones armónicas entre los seres vivos y el mundo natural. Así mismo, a partir de los postulados de la justicia ambiental, y de las normas contenidas (...), los Estados deben ir avanzando en materia de protección a los animales no humanos, de manera que no solo se tenga como estándar la protección especial frente a estos, sino que se establezcan progresivamente derechos y garantías, de manera que no se permita el retroceso en el reconocimiento jurídico a los animales ni en los límites establecidos para los humanos respecto de los animales no humanos.”²

2.1. Implicaciones de los procedimientos estéticos

Es importante indicar que algunos libros de referencia de cirugía de pequeños animales (³),

² CONCEPTO UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA Sentencia C-048 de 2017.

³ Cantueso Martins, N., Cuadras Díez, A., Dimitrova Gogova, S., Comas Ars, N., & Cermeño Fernández, S. (2013). Corte de orejas y cola en la especie canina. Bustos, C. (2002). Crónica de animales mutilados. online en www.salliquelo.com. ar. Borri Gubert, I., González González, P., Fuentes Andreu, L., & Delgado Montero, P. (2010). Cirurgies estètiques en gossos.

¹ Sentencia C-048 2017.

tales como la tercera edición de Slatter, clasifican este procedimiento como no ético e ilegal en algunas zonas. También se menciona en este que la AVMA (American Veterinary Medical Association) ha tomado una postura en contra de la otectomía cosmética de modo que ni siquiera detallan la técnica quirúrgica empleada con fines estéticos.

La otectomía, caudectomía, desungulación estética se entienden como un procedimiento que no está indicado médicamente. Estas cirugías no van a proveer ningún beneficio al paciente. El único beneficio lo puede llegar a conseguir el propietario modificando el aspecto de su mascota. Este aspecto puede no suponerse suficiente para llevar a cabo un procedimiento quirúrgico.

Uno de los argumentos más fuertes en contra de la amputación es el hecho de que puede ser asociado a la presencia de neuromas y dolor crónico, o a un incremento en la sensibilidad del dolor. Sin embargo, no existen estudios que permitan la corroboración empírica de la presencia de dolor crónico, complicándose en particular, debido a que la cola y las orejas son partes expresivas en perros y gatos. Aunque los animales sean capaces de enmascarar el dolor crónico se espera que este afecte a su comportamiento.

Problemas de salud crónicos. Otro de los argumentos en contra del corte de colas es que se ha descrito atrofia y degeneración de la cola en algunos pacientes, así como de los músculos pélvicos. Esta atrofia puede conducir a una incontinencia fecal

y un compromiso de la integridad del diafragma pélvico pudiéndose producir una hernia perineal, también se han descrito casos de incontinencia urinaria y problemas en la locomoción.

Algunos autores argumentan que la cola es un elemento importante para los perros y gatos en relación con el equilibrio y la agilidad. Dado que la mayoría de especies animales que tienen estilos de vida en los que se requiere velocidad y agilidad tienen cola, se puede llegar a pensar que esto es una ventaja evolutiva para ellos. Desafortunadamente no hay estudios científicos publicados que comparen la locomoción entre animales con la cola y sin ella.

Adicionalmente la desungulación ataca de manera directa el desarrollo normal de la vida de los felinos que como sabemos por caracteres evolutivos poseen garras retráctiles que les permiten desarrollarse en el medio en el que viven incluso si es en un hogar ya que no estamos exentos de accidentes y pérdidas lo que les complicaría garantizar la supervivencia en ambientes no benéficos.

El corte de la cola implica problemas en la comunicación para los perros y gatos ya que estos utilizan la cola para comunicarse socialmente entre ellos, de manera que un animal que no disponga de ella, puede tener desventajas sociales. Se dice que los animales de compañía que tienen la cola amputada tienen comportamientos compensatorios como puede ser el movimiento del tercio posterior.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO	TEXTO PONENCIA PRIMER DEBATE
“por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal.”	“por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal <u>y se dictan otras disposiciones.</u> ”
Artículo 1º. El artículo 116 de la Ley 1801 de 2016 quedará así: “Artículo 116. Comportamientos que afectan a los animales en general. Los siguientes comportamientos afectan a los animales en general y por lo tanto no deben efectuarse. Su realización genera medidas correctivas: 1. Promover, participar y patrocinar actividades de apuestas en cualquier recinto, en donde, de manera presencial, se involucren animales, con excepción a lo previsto en la Ley 84 de 1989. 2. La venta, promoción y comercialización de animales domésticos en vía pública, en municipios de más de cien mil (100.000) habitantes. 3. El que permita, en su calidad de propietario, poseedor, tenedor o cuidador que los semovientes deambulen sin control en el espacio público. 4. Quien mutile animales domésticos, con excepción de las mutilaciones realizadas por veterinarios en casos de necesidad. Salvo las intervenciones hechas con asistencia veterinaria en caso de necesidad terapéutica, para garantizar su salud o para limitar o anular su capacidad reproductiva. En ningún caso se considerará necesidad la estética. Se presumen causas meramente estéticas, las siguientes:	Artículo 1º. Modifíquese el literal c) del artículo 6º de la Ley 84 de 1989, el cual quedará así: “Artículo 6º. El que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esta ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso. Se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales los siguientes: (...) c) Remover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo, sin que medie razón técnica, científica, zooprofiláctica, estética o se ejecute por piedad para con el mismo. <u>Las razones estéticas son consideradas como maltrato, entre estas se encuentran, pero no se limitan, a las siguientes:</u> <u>1. Corte de la cola.</u> <u>2. Eliminar o seccionar las cuerdas vocales.</u> <u>3. Corte o levantamiento de las orejas.</u> <u>4. Extracción de garras.</u> <u>5. Extracción de los dientes”</u>

TEXTO DEL PROYECTO	TEXTO PONENCIA PRIMER DEBATE
Corte de la cola Eliminación de las cuerdas vocales. Corte o levantamiento de las orejas. Extracción de las uñas de los gatos Parágrafo 1°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas: COMPORTAMIENTOS MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL Numeral 1. Multa General tipo 3 Numeral 2. Multa General tipo 3 Numeral 3 Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, para los establecimientos que se presten para las prácticas descritas en el numeral 4 procederá además la multa general tipo 4 suspensión temporal de la actividad. Parágrafo 2°. Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley 1774 de 2016 y demás normas relacionadas con la protección animal y prevención del maltrato a los animales. Parágrafo 3°. Se prohíbe usar animales cautivos como blanco de tiro, con objetos susceptibles de causarles daño o muerte con armas de cualquier clase, exceptúese la caza deportiva.”	
Artículo nuevo	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 84 de 1989, el cual quedará así: “Artículo 8°. Quedan exceptuados de lo dispuesto en los literales a), c), d), f) del artículo 6°, los actos de aprehensión o apoderamiento en la caza y pesca deportiva, comercial, industrial, de subsistencia o de control de animales silvestres, bravíos o salvajes, pero se someterán a lo dispuesto en el capítulo séptimo de esta ley y a los reglamentos especiales que para ello establezca la entidad administradora de recursos naturales.”
Artículo nuevo	Artículo 3°. Modifíquese el literal b) del artículo 30 de la Ley 84 de 1989, el cual quedará así: Artículo 30. La caza de animales silvestres, bravíos o salvajes está prohibida en todo el territorio nacional, pero se permitirá en los siguientes casos: b) Con fines científicos o investigativos, de control, deportivos, educativos, de fomento, pero con autorización previa, escrita, particular expresa y determinada en cuanto a zona de aprehensión, cantidad, tamaño y especie de los ejemplares, duración del permiso y medios de captura, expedida por la entidad administradora de los recursos naturales.
Artículo nuevo	Artículo 4°. Adiciónense los numerales 7 y 8 al artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, los cuales quedarán así: <u>7. Para proteger la vida e integridad de seres sintientes ante casos de crueldad para con los animales.</u> <u>8. En los casos de flagrancia ante conductas que tipifiquen como Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales.</u>
Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 52. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

4. Proposición.

Expuesta la necesidad y el beneficio que tiene esta iniciativa, para la sociedad, propongo al pleno de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 300 de 2018 Cámara, por medio del cual se incorporan las mutilaciones**

como forma de maltrato animal, conforme al texto que se propone.

Cordialmente,


JUAN CARLOS LORADA VARGAS.
Representante a la Cámara
Punto

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 300 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el literal c) del artículo 6° de la Ley 84 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 6°. *El que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esta ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso. Se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales los siguientes:*

(...)

c) Remover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo, sin que medie razón técnica, científica, zooprofiláctica o se ejecute por piedad para con el mismo.

Las razones estéticas son consideradas como maltrato, entre estas se encuentran, pero no se limitan las siguientes:

1. Corte de la cola.
2. Eliminar o seccionar las cuerdas vocales.
3. Corte o levantamiento de las orejas.
4. Extracción de las garras.
5. Extracción de los dientes”.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 84 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 8°. *Quedan exceptuados de lo dispuesto en los literales a), c), d), f) del artículo 6°, los actos de aprehensión o apoderamiento en la caza y pesca comercial, industrial, de subsistencia o de control de animales silvestres, bravíos o salvajes, pero se someterán a lo dispuesto en el capítulo séptimo de esta ley y a los reglamentos especiales que para ello establezca la entidad administradora de recursos naturales.”*

Artículo 3°. Modifíquese el literal b) del artículo 30 de la Ley 84 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 30. *La caza de animales silvestres, bravíos o salvajes está prohibida en todo el territorio nacional, pero se permitirá en los siguientes casos:*

b) Con fines científicos o investigativos, de control, educativos, de fomento, pero con autorización previa, escrita, particular expresa y determinada en cuanto a zona de aprehensión, cantidad, tamaño y especie de los ejemplares, duración del permiso y medios de captura, expedida por la entidad administradora de los recursos naturales.”

Artículo 4°. Adiciónense los numerales 7 y 8 al artículo 163 de la Ley 1801 de 2016, los cuales quedarán así:

7. Para proteger la vida e integridad de seres sintientes ante casos de crueldad para con los animales.

8. En los casos de flagrancia ante conductas que tipifiquen como delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,


JUAN CARLOS LOSADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 339 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. TRÁMITE.
2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA.
3. ANTECEDENTES.
4. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA.
5. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
6. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

1. TRÁMITE

Origen y autoría: El Proyecto de Acto Legislativo número 339 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales, es de autoría de los Honorables Representantes Buenaventura León León, Adriana Magali Matiz Vargas, Juan Carlos Wills Ospina, Felix Alejandro Chica Correa, Juan Carlos Rivera Peña, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Carlos Julio Bonilla Soto, Nidia Marcela Osorio Salgado, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Jaime Felipe Lozada Polanco, José Gustavo Padilla.

Fecha de radicación: 20 de marzo de 2019.

Publicación: *Gaceta del Congreso* número 159 del 28 de marzo de 2019.

Por designación de la Mesa Directiva y mediante oficio de fecha 10 de abril de 2019 fui designado como ponente para primer debate.

Ponencia para primer debate: publicada en la *Gaceta del Congreso* número 260 del 4 de abril de 2019.

Aprobación en Comisión Primera de Cámara: El primer debate se llevó a cabo el día 7 de mayo de 2019, donde fue aprobado el proyecto de acto legislativo.

2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El presente acto legislativo busca aumentar de uno a dos años fiscales la formulación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos de la Nación y de los entes territoriales con el fin de mejorar la calidad del gasto público, favorecer la mayor y mejor distribución del presupuesto, así como a la flexibilidad en la ejecución e inversión a obras financiadas con recursos propios y recursos transferidos de la Nación, como el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

3. ANTECEDENTES

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la toma de decisiones del gobierno, es a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo y en fin poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo del territorio nacional.

Desde el Gobierno central, por medio del Presupuesto General de la Nación (PGN) se establece la destinación de recursos y se organiza el presupuesto que se ejecutará de forma centralizada y descentralizada en todo el territorio nacional, por ello en la actualidad el Gobierno formula anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, que se desarrolla en la determinada vigencia fiscal.

En virtud de ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lidera, diseña y ejecuta las finanzas públicas y establece la política fiscal del país, mientras la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, como autoridad presupuestal central nacional, administra este instrumento de manejo financiero a través del Presupuesto General de la Nación y el presupuesto del Sistema General de Regalías.

No obstante, en Colombia las reformas descentralizadoras comenzaron en la década de los ochenta con la intención de fortalecer las rentas propias del nivel regional y acercar al gobierno con los ciudadanos. (Barberena, et al. 2010, pág. 15).

La Constitución Política de 1991 fortaleció esta tendencia y otorgó el calificativo de entidad

territorial a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, señalando que estos podrán gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, siempre y cuando esta se encuentre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

De conformidad con lo anterior, todas las entidades territoriales cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto siguiendo las disposiciones constitucionales y las exigidas en el Decreto 111 de 1996. Así, el presupuesto se considera un instrumento de planificación económica para cumplir con unas funciones redistributivas y unos objetivos de gobierno dentro de un periodo de tiempo determinado¹. (*Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2007b, págs. 47-49*)

El presupuesto de los entes territoriales se encuentra conformado por un presupuesto de ingresos, un presupuesto de gastos y las disposiciones generales.²

El presupuesto de ingresos contiene una proyección del valor que se espera recibir en el año, por ello está constituido por ingresos corrientes tributarios (impuestos directos e indirectos) e ingresos corrientes no tributarios y a su vez, comprende los recursos de capital.

Por otro lado, el presupuesto de gastos contiene un estimativo que se divide en gastos de funcionamiento, gastos de inversión y un porcentaje destinado para servicio a la deuda. En este caso, se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

Es necesario mencionar que propuestas como la que se plantea resultan viables en la medida que ya se han tenido experiencias por los departamentos, distritos y municipios en el manejo de recursos por bienalidades como es el caso del Sistema General de Regalías, que fue concebido bajo la idea del respeto a la autonomía regional y que a la postre ha sido un sistema sostenible y benéfico para las entidades permitiéndoles ejecutar obras y proyectos en un lapso de tiempo prudencial sin afectar el principio de anualidad presupuestal.

4. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

4.1. En relación con las dificultades y barreras administrativas que retardan la ejecución del presupuesto

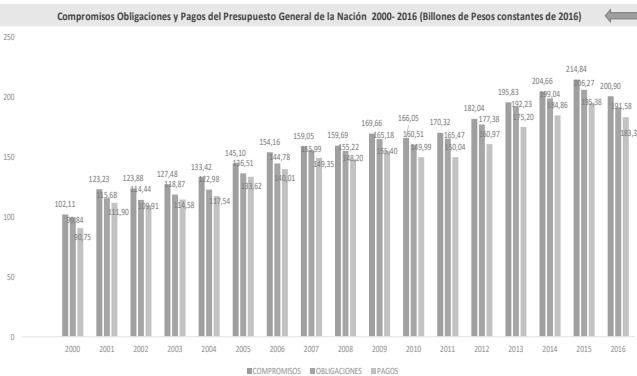
¹ En este caso, se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

² Incidencia del nuevo sistema general de regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta (2012) /universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario / María Alejandra Gutiérrez Fonseca.

El presupuesto es el resultado de un proceso de negociación política más que un ejercicio estrictamente técnico, basado en la estimación de ingresos y en la asignación de partidas de gasto. En la práctica, las decisiones presupuestales reflejan la interacción de varios grupos de la sociedad con diferentes intereses y grados de poder. Al respecto, Norton y Elson (2002) sostienen que “estudiar la política del proceso presupuestal significa examinar las formas en las cuales la distribución de poder dentro del proceso afecta la distribución de los recursos públicos” (p.vi, traducción de los autores).

En el país un porcentaje significativo de las apropiaciones de inversión corresponde a partidas que pueden ser consideradas como inflexibles, debido a que existen protecciones constitucionales o legales que aseguran su inclusión en el presupuesto. El tema de la inflexibilidad presupuestal ha sido estudiado por varios analistas (Por ejemplo, Echeverri, Fergusson y Querubín, 2005; Fainboim y Rodríguez, 2004; Ayala y Perotti, 2000). En particular, Echeverri y otros (2005) sostienen que, aunque la inflexibilidad presupuestal tiene algunas ventajas, especialmente al garantizar cierto tipo de gastos que son prioritarios para la sociedad, puede conducir a que en el presupuesto se incluyan gastos que son el resultado de intereses de grupos, lo cual afecta la eficiencia del gasto público y la disciplina fiscal. Estos autores encuentran que la inflexibilidad presupuestal genera niveles decrecientes e ineficientes de gasto a medida que pasa el tiempo.

La problemática nacional que se menciona es evidenciada al analizar la relación entre el presupuesto comprometido y el que efectivamente se paga y ejecuta, la gráfica 1 en la que se muestra el Presupuesto General de la Nación comprometido y pagado de los años 2000 a 2016, ilustra que anualmente se dejan sin pagar aproximadamente el 11% de los recursos comprometidos, es decir, de 11 a 20 billones de pesos.



Gráfica 1. Fuente: Cálculos CDEF-DCEF, con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación.

RECURSOS DEL PGN APROPIADOS Y PAGOS.				
AÑO	APROPIACION DEFINITIVA	PAGOS	SALDO	PORCENTAJE
2012	\$186,98 billones.	\$160,97 billones.	\$26,01 billones.	13,91%
2013	\$209,17 billones.	\$175,20 billones.	\$33,97 billones.	16,24%
2014	\$213,58 billones.	\$184,86 billones.	\$28,72 billones.	13,44%
2015	\$219,74 billones.	\$195,38 billones.	\$24,36 billones.	11,08%
2016	\$210,43 billones.	\$183,37 billones.	\$27,06 billones.	12,86%

Fuente: Cálculos CDEF-DCEF, con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación.

Según los principios de anualidad del presupuesto y de eficacia de la Administración Pública contenido en el artículo 209 C.P., el resultado que debería aparecer al cierre fiscal es que las partidas presupuestales aprobadas por el presupuesto de rentas y gasto fueron comprometidas y canceladas a tiempo. Sin embargo, en la práctica presupuestal muchas veces no es posible cancelar una partida dentro de su respectiva vigencia.

Actualmente, las administraciones Departamentales y Municipales en Colombia, inician sus periodos de gobierno con la construcción y proceso de aprobación de sus Proyectos y Planes de Desarrollo; este proceso puede tardar incluso hasta más de las dos terceras partes del primer año de gobierno, que además coincide con el año fiscal; situación que genera retrasos en los procesos precontractual, contractual y de ejecución presupuestal de los entes territoriales.

Adicionalmente, en el mismo periodo de cuatro años, se realizan las elecciones y respectivas campañas electorales presidenciales y parlamentarias, que conllevan a un periodo de Ley de Garantías electorales, durante el que se imponen algunas restricciones para la ejecución de contratos y obras, desacelerando de esta forma el ritmo de ejecución de las inversiones de dichas entidades.

El problema radica en que, por la rigidez presupuestal en la aplicación del principio de anualidad analizado por parte de los actores fiscales y sus intérpretes, muchas veces se ocasiona un daño al Estado Social de Derecho; ello en la medida en que los servicios públicos, las obras públicas, el funcionamiento del Estado y parte de la economía, que genera a su vez empleo, desarrollo y cumplimiento de políticas macroeconómicas, se paralizan por tiempo, muchas veces indefinido en razón a diversos motivos ajenos al actuar del Estado, producto de lo cual se castiga en principio tanto a la Administración como a la comunidad.

De igual forma se presentan eventos en los cuales, lo previsto en contratos o convenios no se cumple debido a las vicisitudes que sufre la contratación estatal, situación que genera suspensión, prórrogas, problemas de orden público, fuerza mayor o caso fortuito que en muchas ocasiones termina en incumplimiento

de alguna de las partes, y a su vez genera una extensión del contrato para el año siguiente.

Otra circunstancia que afecta en la práctica la ejecución del gasto público dentro de la anualidad es el cierre presupuestal, que es una operación realizada al finalizar cada vigencia presupuestal en la cual se analiza la ejecución de las partidas y el estado de las finanzas de la entidad respectiva, que puede reflejar superávit, equilibrio o déficit.

Dese como ejemplo el caso expuesto en un artículo de la Universidad Externado “Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal” de Carlos Eduardo Naranjo Flores y Diego Mauricio Cely Cubides del 2011 que indica: Un contrato de construcción de una carretera que se termina por fuera del tiempo inicialmente convenido (diciembre de 2004), porque las condiciones climáticas impidieron la ejecución de este durante dos o tres meses, y habrá de entregarse la obra terminada por fuera de la vigencia presupuestal en que fue aprobada la partida. El contrato por la prórroga o suspensión, según fuere el caso, habría de extenderse hasta marzo, razón por la cual no podrá la administración cancelar la obligación correspondiente en la vigencia presupuestal originaria sino en la que se entregó la obra completamente ejecutada.

Por este tipo de circunstancias surgen las excepciones al principio de anualidad, como son: “*las reservas de apropiación (ra), las reservas de trámite negocial (rtn), los pasivos exigibles por vigencias expiradas (peve) y las vigencias futuras (vf), esta última figura puede presentarse tanto de forma ordinaria como excepcionales. Es de resaltar que aun cuando las vigencias futuras son una excepción al principio de anualidad, esta no aparece en el proceso de cierre presupuestal, sino que tiene su origen en el proceso de aprobación del presupuesto y tiene implicaciones para el debido perfeccionamiento o ejecución del contrato*”.

El escenario de falta de ejecución del presupuesto se presenta en diferentes entidades de carácter nacional y territorial donde con frecuencia y en elevados valores recurren a las excepciones mencionadas a la hora de cerrar vigencias fiscales. Ejemplo de lo mencionado es la situación presentada respecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2014, analizada por la Contraloría General de la República en el Capítulo 4 del informe nominado “cuenta general del presupuesto y el tesoro 2014”, en dicho informe el ente de vigilancia menciona una serie de hallazgos e inexactitudes en el manejo presupuestal, así:

“1. Constitución de reservas presupuestales que en algunos casos incumplen con los límites establecidos en la ley o se programan sin el lleno de los requisitos legales. Lo más importante es que cuando se constituyen reservas: i) se dejan de entregar oportunamente, a la sociedad, los bienes y servicios que se han presupuestado adquirir, ii) como los recursos presupuestales no se pagan no ingresan

a la economía y el gasto público disminuye su posible impacto en el crecimiento económico, y iii) Si no se hace efectivo el recorte cuando las entidades traspasan los límites de las reservas está generando un incentivo perverso para que las entidades no programen el gasto a través de vigencias futuras.

2. Las vigencias futuras se programan y no se utilizan de manera adecuada, dando muestras de mala planeación del gasto. En algunos casos que se requieren vigencias futuras, las entidades recurren al mecanismo de reservas presupuestales. (...)

Las circunstancias mencionadas y reconocidas por diferentes entes de vigilancia y control son las que ubican a la administración nacional y las administraciones departamentales, distritales o municipales en una encrucijada: o bien se respeta el principio presupuestal de la anualidad y por consiguiente dejan inconclusas las obras y los servicios, lo cual restringe la aplicación de los principios citados y va en detrimento del gasto público, de la prosperidad y en últimas de lograr la justicia social; o bien, busca aplicar alguna excepción al principio de anualidad, con el sustento legal establecido en la ley, de tal forma que pueda apresuradamente tratar de cumplir el objeto del contrato, fin preeminente y último de la contratación pública, pero a pesar de ello no se logra hacer uso de las mismas por sus trámites protocolarios y dispendiosos para su aprobación, dejando de ejecutar el gasto público en debida forma.

En tal sentido, el presente proyecto pretende en primera instancia garantizar la continuidad del proceso de descentralización político administrativa y de la ejecución de los recursos que el Gobierno nacional central designa a las entidades municipales, distritales y departamentales, como consecuencia de ello y en segunda instancia se busca favorecer la ejecución de procesos presupuestales eliminando los obstáculos de tiempo que dificultan o entorpecen los procesos de contratación en las entidades territoriales.

Tener presupuestos bienales permitiría dejar de usar las excepciones al principio de anualidad, que como se ha manifestado trae consigo procedimientos dispendiosos y que en la práctica y actualidad resultan ser la regla general usada por las entidades para no dejar de invertir los recursos y cumplir los compromisos con la ciudadanía, so pena y riesgo de que los ordenadores del gasto en la tramitología presupuestal y contractual no cometa errores que afecten a las entidades ni al representante legal.

4.2. En relación con la flexibilización del principio de planificación y el principio de anualidad

Principio de planificación: El artículo 13 del Estatuto Orgánico dispone que “el presupuesto general de la nación deberá guardar concordancia

con los contenidos en el plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”.

No obstante lo anterior, la rigidez del principio ha generado diversidad de inconvenientes, debido a que la planificación de los actos de las entidades territoriales para la adecuada satisfacción de las necesidades de la comunidad se hace insuficiente, todo debe estar planificado con anticipación, y al mismo tiempo genera que no haya una cobertura total de las necesidades, esto se consolida cuando este principio de planificación pierde sus limitantes en el tiempo debido a que las necesidades, que en varias oportunidades no son evidentes al momento de generar un estimativo de gastos con la debida antelación, es en estas necesidades sobrevinientes en el tiempo que el principio de planificación tiende a flexibilizar sus fronteras como medida para poder dar correcto cubrimiento a una necesidad; es en este punto donde se tendría que evaluar qué tan sano es permitir que un principio, como una institución jurídica rectora de procedimientos y asignaciones que goza de un cumplimiento casi que imperativo, llegase a flexibilizar sus fronteras y que conlleve dicha transformación en lo que respecta al real cubrimiento de una necesidad.

Principio de anualidad: En relación a este principio el artículo 14 del Estatuto Orgánico señala: “el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos, caducarán sin excepción”; este principio pretende que los órganos que conforman los presupuestos públicos tengan que continuar cada anualidad con las autorizaciones otorgadas por las corporaciones de elección popular para el recaudo de ingresos y ejecución de sus gastos.

Se manifiesta en dos fases, una en la elaboración del presupuesto que se lleva para examinar y ser aprobado por las corporaciones públicas y dos se manifiesta en la gestión, aprobación y correcta ejecución que el poder ejecutivo tiene del presupuesto; de tal forma que los gastos que se han autorizado en un presupuesto tienen que ser ejecutados el mismo año para el que sea aprobado dicho presupuesto, dado que no se diera la ejecución dentro del periodo de tiempo ya delimitado, esta autorización podría ser anulada.

Vale la pena resaltar lo mencionado en el documento de investigación “Derecho presupuestal colombiano, una óptica desde el análisis económico del derecho” /Universidad Santo Tomás de Carlos Andrés Rodríguez Pérez 2017 cuando indica “... este principio en la actualidad conlleva diversos problemáticas dentro de los cuales encontramos, que evidentemente el presupuesto tiene que tener incluido la autorización del gasto, y además también debe comprender el estimativo de lo

que se percibirá posteriormente con el recaudo de tributos, o sea que en una versión básica del principio de anualidad habría que renovar dicha atribución de alguna forma, para que el recaudo sea legal; es entonces como se encuentra que los tributos tienden a no ser de carácter transitorio, aunque dicha circunstancia pudiese darse, la tendencia de los tributos a permanecer en el tiempo genera que este principio se flexibilice y genere nuevos manejos presupuestales sin afectar la esencia jurídica de dicha institución; aclarando que este no es el único punto donde confluyen controversias, también encontramos problemas con este principio en la ejecución de contratos estatales que requieren que su ejecución sea superior en el tiempo.

En oposición al principio anteriormente mencionado, el SGR cuenta con una limitante temporal encuadrada en una bienalidad, que desvirtuaría la naturaleza misma del principio de anualidad el cual busca que se realicen los gastos dentro de la vigencia del año fiscal en cuestión, esta problemática desde cualquier punto de vista, vislumbra un comportamiento no lo suficientemente eficiente de acuerdo al sistema dentro del cual fue concebido, ya que este principio aparte de su dimensión eminentemente temporal, tiene otra muy ligada al control y vigilancia del presupuesto”.

Estas situaciones de posibles contrariedades en la eficiencia, invitan a determinar de manera imperativa qué tan eficiente es la limitación temporal cuando el Gobierno nacional y las entidades territoriales, deben iniciar una carrera contrarreloj el primer año de Gobierno, comenzando su periodo deben armar bajo el principio de planeación sus planes de Desarrollo, un proceso que tarda más de 4 meses, posteriormente pasa a las corporaciones públicas, que a su turno se toman el tiempo razonable de uno o dos meses para su aprobación, seguidamente en la carrera de trámites se deben armonizar los planes de desarrollo con el presupuesto preexistente y culminadas estas acciones se debe entonces planear la contratación terminando el trimestre del año, situación que hace imposible por términos de los procesos contractuales (convocatoria pública), lograr la inversión total de los recursos en el año fiscal respectivo, dejando como resultado una inejecución presupuestal que a la postre genera cuestionamientos en los indicadores de eficiencia y recortes para la siguiente anualidad según las normas presupuestales y de planeación.

Razones todas las anteriores, que hacen necesario y justificable flexibilizar el principio de anualidad, teniendo en cuenta las dificultades que surgen de tener que planear y ejecutar los recursos en marcos temporales tan rígidos, y no con el propósito de hacer más lento el aparato estatal, lo contrario, hacerlo más dinámico y eficiente permitiéndole en la práctica llevar los procesos adecuadamente sin acudir a malabarismos

jurídicos, técnicos y presupuestales para poder ceñirse a los principios presupuestales y no incurrir en faltas disciplinarias, fiscales o hasta penales, pero no por ello sacrificar la inversión adecuada y oportuna que cubrirán las necesidades y problemas planteados por la comunidad en sus planes de desarrollo.

Adicionalmente es importante manifestar que el implementar los presupuestos bienales no riñe con las acciones de control y la vigilancia del gasto por los órganos de control, estas continuarán sus procesos normales garantizando la correcta ejecución del presupuesto. El proyecto de acto legislativo busca además generar mecanismos flexibles que aseguren y promuevan el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales y mecanismos y prácticas de buen gobierno.

4.3. En relación con el mejoramiento de la Calidad del Gasto

Los recursos públicos deben ser utilizados de manera eficiente, es decir que la prestación de servicios a cargo del Estado, efectivamente deben llegar a la población, en especial a aquella de menores recursos económicos, no resulta eficiente aquel proceso presupuestal cuyo resultado final arroja saldos de tesorería, presupuestales y fiscales superavitarios, en situaciones de grandes necesidades básicas insatisfechas.

La eficacia y eficiencia del gasto público en Colombia se han visto afectadas y limitadas por diversos factores. El ensanchamiento del tamaño del Estado, la introducción de rigideces presupuestales (principio de anualidad) desde la adopción de la Constitución de 1991 y los problemas de coordinación entre distintas agencias y entre los niveles territoriales de la administración pública, entre otros factores, dificultan el control del gasto, el cual pasó de representar el 12% del PIB a mediados de la década de los noventa a un 30% en 2015.

Teniendo en cuenta la problemática que se ha expresado con la rigidez del principio de anualidad, es necesario que como Estado avancemos en la posibilidad de contar con presupuestos bienales que den la garantía y la tranquilidad a los gobiernos territoriales de poder planear e invertir en término y sin riesgos los recursos con los cuales se financiarán y ejecutarán los programas, proyectos, obras e inversión del gasto social.

Este planteamiento es acorde con una apreciación que tuvo la honorable Corte Constitucional y que hizo parte de la sustentación del proyecto de ley de regalías en su momento, en Sentencia C-244 de 2011:

“La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más

íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales.² “ “Así mismo, se busca que al visibilizar los recursos con la participación de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, se promueva una buena identificación de proyectos; su priorización de acuerdo con las necesidades regionales y con la visión de desarrollo que surja de las fuerzas vivas de cada región; la contratación transparente, con base en contratos modelo que sean válidos para todo el país. Y por, sobre todo, el uso probado de fuentes cruciales para el desarrollo de Colombia. Combatir la malversación y la corrupción requiere de un cambio institucional profundo en la forma como se administran los recursos públicos.

Contar con un presupuesto bienal por las entidades territoriales es estar acorde con las realidades de las administraciones y sus territorios garantizando el ejercicio eficiente de la planeación de los recursos, sin incurrir en gimnasias contractuales para garantizar su ejecución.

Dentro del informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública de 2017 se realiza un análisis del gasto e inversión del Presupuesto Nacional, del presupuesto que se transfiere a entes territoriales y del manejo que se da a dichos recursos.

Luego de estudiar en detalle el gasto del Gobierno nacional Central, se analiza el gasto en entidades territoriales, encontrando los siguientes hallazgos:

“El gasto de las entidades territoriales (cuantificado a partir de la ejecución presupuestal) aumentó de manera significativa desde inicios de los años noventa. En conjunto, el gasto de las gobernaciones y de las alcaldías pasó de representar un 1.6% del PIB en 1984 a un 12% en 2016” (Gráfico 13).

El gasto de los departamentos y municipios se financia en buena medida con las transferencias que hace la nación, las cuales representan el 50% de sus ingresos totales. Es decir, la mitad del gasto que hacen las entidades territoriales ya está contabilizado en el Gasto Nacional Central (es una erogación de este a favor de las entidades territoriales). El resto es financiado con recursos propios (30%) y con regalías (20%) (Gráfico 13).





Dentro del mismo informe de 2017³, se incluyen varios hallazgos y recomendaciones en materia de flexibilidad sobre la ejecución de inversiones, tales como:

- Una de las limitaciones del proceso presupuestal en Colombia es “*El desarrollo de mecanismos que eluden el proceso presupuestal, que constituyen soluciones no óptimas. Ello se deriva de las rigideces impuestas por la excesiva normatividad procedimental que riñe con el principio de anualidad del presupuesto. Esto no solo resta transparencia al proceso, sino que además impide un verdadero ejercicio de presupuestación plurianual, necesario en el caso de algunas políticas, programas, proyectos*”. (Subrayado ajeno al texto)
- Aunque el sistema presupuestal permite la figura de “reserva presupuestal”, las entidades pueden terminar perdiendo dichas apropiaciones, sea porque (i) el proceso de apropiación (que incluye la obtención del Certificado de Disponibilidad Presupuestal; la selección, asignación y adjudicación de un contrato; el registro presupuestal y finalmente la ejecución del gasto) toma varios meses o (ii) porque por la naturaleza de los proyectos de inversión, especialmente los de infraestructura, se requiera más de una vigencia para su ejecución.
- En el capítulo de Recomendaciones, la sección final hace referencia a la necesidad de ajustar mecanismos de plurianualidad en el presupuesto, teniendo en cuenta que: (i) sean compatibles con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), (ii) se aseguren los recursos de programas en curso para tres o cuatro vigencias, (iii) se asegure mayor flexibilidad para reasignar grandes rubros entre partidas y periodos, y (iv) se deben acotar las vigencias futuras para que estas no sean una fuente constante de inflexibilidades en los presupuestos de los periodos subsiguientes.

De acuerdo a los hallazgos expuestos y teniendo en cuenta (i) la alta participación del rubro de inversión en los presupuestos de los entes territoriales, (ii) las restricciones e ineficiencias en el proceso de aprobación y ejecución presupuestal de Departamentos y Municipios, generadas por los periodos electorales y regionales, y (iii) la naturaleza de los programas y proyectos de inversión, que usualmente toman más de una vigencia fiscal, se hace necesario flexibilizar el proceso de formulación y ejecución de los presupuestos de inversión territorial.

Para esto, la ampliación a una periodicidad bienal, permite:

- La reducción de trámites administrativos y de aprobación de recursos para invertir de un año a otro.
- Una mejor ejecución de los proyectos de inversión y obras públicas por los tiempos de ejecución que conllevan.
- Mejorar la calidad del gasto público invirtiendo la totalidad de los recursos en las demandas de la ciudadanía.
- Una mayor y mejor distribución del presupuesto público en las entidades de carácter territorial.
- Disminuir la utilización de la figura de vigencias futuras como excepción al principio de anualidad permitiendo una mayor celeridad en la inversión del gasto.

4.4. En relación con las bajas ejecuciones presupuestales

Son diferentes los informes que acreditan bajas ejecuciones presupuestales en el país, como ejemplo evidenciamos los resultados de un informe de la Auditoría General de la República con corte a 31 de diciembre de 2017, en el cual se detallan deficiencias en la ejecución del presupuesto de inversión del departamento de Sucre y de su capital, Sincelejo.⁴

La información da a conocer las siguientes cifras:

- Departamento de Sucre: de un presupuesto en el año 2017 de \$586.369,29 mil millones, dejó sin ejecutar \$107.525,27 mil millones que equivalen al 18,34%.
- De acuerdo con la rendición de cuentas de la AGR Sincelejo presenta deficiencia presupuestal en todos los sectores menos en vivienda y promoción del desarrollo.

³ Informe Final, Comisión del Gasto y la Inversión Pública, diciembre 2017.

⁴ https://caracol.com.co/emisora/2018/11/02/sincelejo/1541122891_505168.html



Como en este caso, a finales de noviembre de 2018 la Auditoría General de la República alertó sobre la falta de ejecución de recursos destinados para diferentes sectores en el departamento de Córdoba. La información indicaba que de un presupuesto en el año 2017 de \$1.039'410,95 mil millones, se dejó sin ejecutar \$112'930,29 millones que equivalen al 10,86%.⁵

Otro ejemplo en la información de alertas que ha suministrado la misma Auditoría General es el departamento del Huila, de un presupuesto en el año 2017 de \$673.019,93 mil millones dejó sin ejecutar \$68.108,04 millones, que equivalen 10,12%.

5. COMENTARIOS GENERALES DURANTE LA DISCUSIÓN DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES

Durante la discusión de la ponencia surgieron varias opiniones y preguntas, las mismas se mencionan y resuelven a continuación:

– **H.R. Élbért Díaz Lozano.**

Presenta dudas manifestando que generalmente los presupuestos son anuales en cumplimiento a los principios contenidos en el Decreto 111 vigente, que no se toca en el proyecto, además, expresa que las condiciones de un año a otro pueden variar y el principio de anualidad obedece a ello.

- Cabe mencionar que en la exposición de motivos y dentro del acápite de marco legal y constitucional se hace mención al principio de anualidad, como al Decreto 111 de 1996, de igual forma, establecer el presupuesto bienal no afecta la consideración de necesidades y proyectos de las entidades territoriales, por el contrario da un margen de mejor planeación en la ejecución tanto contractual como presupuestal.

– **H.R. Juanita María Goebertus Estrada.**

Manifiesta, comparte la importancia de resolver el problema de rigidez del presupuesto y considera los siguientes temas: 1. ¿Por qué pasarlo a bienal resuelve la rigidez? 2. el poco

control sobre el presupuesto y que la propuesta quita la posibilidad al Congreso de analizar el presupuesto año a año. 3. Las recomendaciones de la comisión de gasto que sugieren pasar los presupuestos a plurianuales.

- Establecer el presupuesto bienal amplía las vigencias fiscales y en consecuencia se genera mayor tiempo para la proyección, estructuración, contratación y ejecución de proyectos e iniciativas, permitiendo que estos procesos se adelanten de forma estructurada y acorde a las necesidades de la población. En general mejora la planeación presupuestal.
- La posibilidad del Congreso de analizar el presupuesto año a año se ve modificado en tiempo ya no se será de un año sino de dos años, pero en ningún momento que se quita dicha posibilidad de análisis, adicionalmente las formas de vigilar y controlar el gasto público, se continuará ejerciendo por los órganos de control respectivos y las demás entidades competentes para el efecto como el DNP respecto al recurso de inversión, entre otros.
- Así como en la recomendación de plurianualidad que efectúa la representante, en el presupuesto bienal se puede establecer un monto asegurado y el techo de gasto, generando el espacio y la posibilidad de incluir nuevos proyectos, proyectos estructurados y planeados.

- **H.R. Germán Navas Talero.** Manifiesta, es interesante la propuesta y solicita que se expongan los beneficios del proyecto.
- Para dar respuesta recalcamos que la ampliación a una periodicidad bienal, permite:
 - a) La reducción de trámites administrativos y de aprobación de recursos para invertir de un año a otro.
 - b) Una mejor ejecución de los proyectos de inversión y obras públicas por los tiempos de ejecución que conllevan.
 - c) Mejorar la calidad del gasto público invirtiendo la totalidad de los recursos en las demandas de la ciudadanía.
 - d) Una mayor y mejor distribución del presupuesto público en las entidades de carácter territorial.
 - e) Disminuir la utilización de la figura de vigencias futuras como excepción al principio de anualidad permitiendo una mayor celeridad en la inversión del gasto.

6. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Para la consideración del presente proyecto, se evaluaron las siguientes referencias normativas:

⁵ <http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/auditoria-general-advierte-sobre-presupuesto-sin-ejecutar-en-monteria-y-cordoba/20181101/nota/3819612.aspx>

6.1. MARCO CONSTITUCIONAL

Las competencias y contenido de la regulación orgánica presupuestal para el Gobierno nacional y las entidades territoriales, se encuentra establecida en los siguientes preceptos de la Constitución Política:

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales: (...) 5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

Artículo 305. Son atribuciones del gobernador: (...) 4. 4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

Artículo 313. Corresponde a los Concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Artículo 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; (...)

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente 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.

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

6.2. LEGISLACION NACIONAL

- **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, incluye dentro de los principios del sistema presupuestal el de Anualidad, definido así:

Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).

Este decreto también reguló en los siguientes términos las competencias de las entidades territoriales para expedir sus propios estatutos orgánicos presupuestales.

Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996 las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32.).

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el Alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto

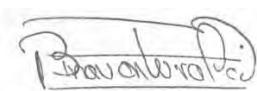
aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide, regirá el proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1994, artículo 52).

- **Ley 617 de 2000**, en esta ley se propone una categorización de los departamentos, de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre disposición; con relación a los municipios se propone una nueva categorización con el fin de permitir que el proceso de regionalización fiscal se adapte a sus condiciones reales y sea viable financieramente.
- **Ley 715 de 2001**, se formuló con el fin de pasar a una nueva etapa de la descentralización, en la cual la Nación perfeccionaría los criterios de financiación de los servicios sociales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto, y las entidades territoriales consolidarían su autonomía administrativa como operadores de la organización de los servicios de educación y salud, así como de las competencias en otros sectores.
- **Ley 819 de 2003**, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1530 de 2012**, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, introduce en sus artículos 62 y 65 el principio de plurianualidad, para que el Presupuesto del Sistema General de Regalías “opere con un horizonte de mediano plazo en el cual se puedan identificar los ingresos del mismo y se definan presupuestos que abarquen una bianualidad, la cual comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio”.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria de Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar el **Proyecto de Acto Legislativo número 339 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales y el texto definitivo adjunto que se propone para primer debate.

Cordialmente,



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 339 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el numeral 5 del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 2º. Modifíquese el numeral 4 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 3º. Modifíquese el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir bianualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo 4º. Modifíquese el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto bienal de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Artículo 5º. Modifíquese el inciso primero del artículo 324 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto bienal del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la

Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes bianales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno nacional.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 346 de la Constitución Política de Colombia y adiciónense un inciso y un párrafo transitorio, el cual quedará así:

Artículo 346. El Gobierno formulará bianalmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada dos legislaturas. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el

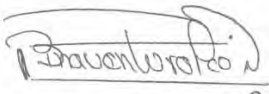
funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

El presupuesto comenzará el 1º de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca.

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
EN PRIMER DEBATE PRIMERA
VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 339 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir bienalmente el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo 4°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto bienal de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 324 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto bienal del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes bienales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno

podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno nacional.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 346 de la Constitución Política de Colombia y adiciónense un inciso y un párrafo transitorio, el cual quedará así:

Artículo 346. El Gobierno formulará bienalmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada dos legislaturas. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

El presupuesto comenzará el 1º de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente proyecto de acto legislativo según consta en Acta número 47 de mayo 7 de 2019. Anunciado el 30 de abril de 2019 según consta en Acta número 46 de la misma fecha.


BUENAVENTURA LEÓN-LEÓN
Coordinador Ponente


GABRIEL SANTOS GARCÍA
Presidente


AMPARO YANETH CALDERÓN P.
Secretaria

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2018
CÁMARA, 30 DE 2018 SENADO

por medio del cual se adiciona un inciso y un
parágrafo al numeral 17 del artículo 150 de la
Constitución Política. Segunda vuelta.

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso y un parágrafo
al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución
Política, el cual quedará así:

**Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer
las leyes.** Por medio de ellas ejerce las siguientes
funciones:

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios
de los votos de los miembros de una y otra cámara
y por graves motivos de conveniencia pública,
amnistías o indultos generales por delitos políticos.
En caso de que los favorecidos fueren eximidos de
la responsabilidad civil respecto de particulares,
el Estado quedará obligado a las indemnizaciones
a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, los delitos
contra la libertad, integridad y formación sexual
en menores, ni los delitos relacionados con la
fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes,
serán considerados como delitos políticos o como
conductas conexas a estos, ni como dirigidas a
promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar
cualquier delito que atente contra el régimen
constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá
existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. Las disposiciones del inciso
segundo del numeral 17 del artículo 150 de la
Constitución Política, en ningún caso afectarán
las disposiciones de acuerdos de paz anteriores,
ni sus respectivas disposiciones y serán aplicadas
a conductas cometidas con posterioridad a la
entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a
partir de la fecha de su promulgación.

EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Ponente –Coordinador–

ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Ponente –Coordinador–

JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Ponente

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Ponente

NILTON CORDOBA MANYOMA
Ponente

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Ponente

JUANITA MARÍA GOEBERTUS ESTRADA
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., mayo 9 de 2019

En Sesión Plenaria del día 8 de mayo de 2019,
fue aprobado en segundo debate el texto definitivo
sin modificaciones del **Proyecto de Acto
Legislativo número 072 de 2018 Cámara, 30 de
2018 Senado, por medio del cual se adiciona un
inciso y un parágrafo al numeral 17 del artículo
150 de la Constitución Política. Segunda vuelta.**
Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga
su curso legal y reglamentario y de esta manera
dar cumplimiento con lo establecido en el artículo
182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la
Sesión Plenaria Ordinaria número 053 de mayo 8
de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 2
de mayo de 2019, correspondiente al Acta número
052.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LAS PONENCIAS PRESENTADAS PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 285 DE 2018 CÁMARA, 78 DE 2018 SENADO

*por la cual se transforma el Departamento
Administrativo del Deporte, la Recreación, la
Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo
Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congressista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68 - Edificio Nuevo del
Congreso

Ciudad.

Asunto: Comentarios a las ponencias
presentadas para cuarto debate del **Proyecto de
ley número 285 de 2018 Cámara, 78 de 2018
Senado**, por la cual se transforma el Departamento
Administrativo del Deporte, la Recreación, la
Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo
Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios
y consideraciones del Ministerio de Hacienda
y Crédito Público a los textos de ponencia
presentadas para cuarto debate del proyecto de ley
del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa gubernamental,
tiene por objeto transformar a Coldeportes en el
Ministerio del Deporte, como organismo principal
de la administración pública, del nivel central,
rector del sector y del Sistema Nacional del
Deporte.

Sea lo primero decir que, frente al texto del
proyecto inicialmente radicado, este Ministerio
tuvo la oportunidad de revisar el mismo y
encontró que tanto las funciones que tendría
el nuevo Ministerio, como las asignadas a la
planta de personal, eran afines o asimilables a la
estructura administrativa actual de Coldeportes,
de suerte que la iniciativa estaría enfocada a
elevar el rango de la entidad dentro del Gobierno
nacional, pero sin incluir nuevas obligaciones
que puedan generar gastos adicionales. En este
sentido, no se tendrían objeciones de carácter
presupuestal, siempre y cuando su aprobación no
implicara mayores recursos de los aprobados en la
Ley Anual de Presupuesto para el año 2019 para
Coldeportes.

Sin embargo, revisados los textos propuestos
para cuarto debate, se encuentran dos redacciones
distintas respecto del artículo 6° del proyecto de
ley, a saber:

En uno, se consagra por domicilio del
Ministerio del Deporte la ciudad de Cali, así¹:

“Artículo 6°. Domicilio. El Ministerio del
Deporte, tendrá como domicilio el Distrito
Especial de Santiago de Cali y ejercerá sus
funciones a nivel nacional”.

En el otro, se consagra por domicilio del
Ministerio del Deporte la ciudad de Bogotá, no
obstante, se establece la necesidad de crear sedes
territoriales en los distintos Distritos Especiales
Deportivos existentes en el territorio nacional así²:

“Artículo 6°. Domicilio. El Ministerio del
Deporte, tendrá como domicilio la ciudad de
Bogotá, D.C., y ejercerá sus funciones a nivel
nacional.

Parágrafo. El Ministerio del Deporte deberá
tener sedes territoriales desconcentradas en los
Distritos Especiales Deportivos existentes en el
territorio nacional, para efecto del desarrollo de
las funciones y competencias en las respectivas
entidades territoriales”. (Texto subrayado fuera
de texto).

A juicio de este Ministerio, tanto la
consagración de una sede principal en Cali como
la previsión de sucursales territoriales, a pesar de
que la sede principal sea Bogotá, implicaría costos
que resultan incuantificables con la información
disponible en la actualidad.

En ambos casos, la consagración de una
sede del Ministerio del Deporte en una ciudad
distinta a Bogotá o el establecimiento de sedes
territoriales implicaría gastos por cuenta de
la adquisición o arrendamiento de un bien
inmueble para el desarrollo de las actividades,
así como costos provenientes de la vinculación
o contratación de nuevo personal por las nuevas
sedes o sucursales.

Adicionalmente, en el caso estricto de que la
sede principal del Ministerio del Deporte quedara
en Cali traería otros inconvenientes como es el
hecho de que los ministros en ejercicio de sus
funciones requieren estar en constante contacto
con el resto del Gabinete ministerial y el Presidente
de la República³, pues bien es sabido que los

¹ Ver *Gaceta del Congreso* número 246 del 24 de abril de 2019.

² Ver *Gaceta del Congreso* número 247 del 24 de abril de 2019.

³ Ley 489 de 1998. **“Artículo 47. Consejo de Ministros.** El Consejo de Ministros estará conformado por todos los Ministros convocados por el Presidente de la República. Mediante convocatoria expresa podrán concurrir también los directores de departamento administrativo, así

ministros, como jefes de cabeza de sector, hacen parte del Gobierno nacional, de conformidad con el artículo 115 de la Carta Política. Es así que el Ministro hace parte del Consejo de Ministros y debe hacer presencia permanente en la ciudad de Bogotá, por solicitud del Presidente de la República, figura institucional consagrada en las Leyes 63 de 1923⁴ y 489 de 1998⁵.

Así las cosas, establecer por sede principal del Ministerio del Deporte la ciudad de Cali, o la inclusión del párrafo que pretende la creación de nuevas sedes territoriales en ciudades distintas a Bogotá, conlleva unos gastos que no se encuentran ajustados a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁶, y en ese sentido no son compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Finalmente, es importante recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 en consonancia con el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política, tratándose de proyectos de ley que busquen determinar la estructura de la administración nacional, lo que incluye crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, dichos asuntos son de iniciativa privativa del Gobierno nacional.

Es así que los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria que versen cursen en el Congreso de la República y versen sobre esos temas deberán contar con el aval del Gobierno nacional, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, según lo ha expresado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional. En el caso específico de proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo, cuyas modificaciones surtidas en sus textos durante el trámite legislativo no tengan el aval del Gobierno nacional en materia fiscal, representado en esta Cartera, el efecto será su inconstitucionalidad. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-838 de 2008 expresó:

“(...) Un estudio minucioso de la jurisprudencia relativa al tema de la iniciativa exclusiva o privilegiada del Ejecutivo respecto de ciertos proyectos de ley, y a la posibilidad que tiene el

como los demás funcionarios o particulares que considere pertinente el Presidente de la República. Sin perjuicio de las funciones que le otorgan la Constitución Política o la ley, corresponde al Presidente de la República fijar las funciones especiales del Consejo y las reglas necesarias para su funcionamiento.”

⁴ Por la cual se organiza el consejo de ministros.

⁵ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de introducir, durante el trámite parlamentario, modificaciones a los proyectos correspondientes a dicha iniciativa gubernamental, revela la indubitable conclusión de que si bien el Congreso puede introducir modificaciones a tales proyectos, cuando las mismas versen sobre “temas nuevos” o sean “sustanciales” requieren el aval ejecutivo, so pena de generar un vicio de inconstitucionalidad (...).”

En ese sentido, dado que el proyecto de ley del asunto busca crear un Ministerio, lo cual se traduce en una modificación de la estructura de la administración nacional, y al no contar el artículo 6° propuesto en las ponencias para cuarto debate con el aval fiscal del Gobierno nacional representado en esta Cartera, toda vez que la consagración de una sede del Ministerio del Deporte en la ciudad de Cali o de sucursales territoriales en distintas ciudades del país genera costos adicionales no compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se hace necesario ajustar dicho artículo en los términos inicialmente redactados, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita modificar el artículo 6° de dicha Iniciativa en los términos consagrados en el texto inicialmente radicado en el Congreso. Así mismo, se expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros legales y constitucionales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

Atentamente,


JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ
Vigeministro General

C.Co.

H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta - Ponente

H.R. José Jaime Uscátegui Pastrana - Ponente

H.R. Jaime Rodríguez Contreras - Ponente

H.R. Adriana Magali Matiz Vargas - Ponente

H.R. Carlos Germán Navas Talero - Ponente

H.R. Luis Alberto Albán Urbano - Ponente

H.R. Juan Fernando Reyes Kuri - Ponente

H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes - Ponente

H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda - Ponente

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano,
Secretario General de la Cámara de Representantes

CONTENIDO

Gaceta número 348 - martes 14 de mayo de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ponencias Págs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley Número 300 de 2018 Cámara, por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal 1

Informe de ponencia para segundo debate en Cámara, texto propuesto y texto aprobado del proyecto de acto legislativo Número 339 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales..... 5

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo Plenaria Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, 30 de 2018 Senado, por medio del cual se adiciona un inciso y un párrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. Segunda vuelta..... 17

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las ponencias presentadas para cuarto debate del Proyecto de Ley Número 285 de 2018 Cámara, 78 de 2018 Senado, por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte..... 18