



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 15

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de enero de 2018

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
PONENCIA PARA CUARTO DEBATE  
(SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO,  
265 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria.*

1.1

Bogotá D. C.

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al texto de Ponencia para Cuarto Debate (Segunda Vuelta) al **Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2017 Senado, 265 de 2017 Cámara**, *“por medio de la cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria”*.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de

Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para cuarto debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto tiene como finalidad modificar los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política, en lo que respecta al derecho a la impugnación y a la segunda instancia de los aforados constitucionales. En este sentido, se crea la doble instancia para aforados constitucionales, para lo cual se propone conformar dos nuevas salas (Sala Especial de Instrucción y Sala Especial de Primera Instancia) dentro de la Corte Suprema de Justicia.

Frente al particular, de acuerdo con el artículo 2º del Proyecto de Acto Legislativo, la Sala Especial de Instrucción estará conformada por seis (6) Magistrados, mientras que la Sala Especial de Primera Instancia estará integrada por tres (3) Magistrados, quienes tendrán la competencia para conocer de manera exclusiva los asuntos de instrucción y juzgamiento en primera instancia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público encuentra que la propuesta contenida en el proyecto representa erogaciones adicionales para la Nación del orden de \$21 mil millones anuales, de acuerdo con la información presentada en el siguiente cuadro:

**Costo anual de la Subsala Penal de Instrucción y de la Subsala de Primera Instancia  
en la Corte Suprema de Justicia**

Cargo	Grado	Nº Cargos	Costo por funcionario \$	Costo total (\$)
Magistrado alta corporación	NOM	9	506.506.220	4.558.555.977
Magistrado auxiliar	NOM	27	406.864.360	10.985.337.722
Oficial mayor alta corporación	NOM	5	120.294.022	601.470.108
Auxiliar judicial	1	9	100.786.742	907.080.681
Profesional especializado	33	9	180.684.080	1.626.156.720
Secretaria sala o sección	NOM	1	179.589.272	179.589.272
Auxiliar judicial	2	2	96.447.441	192.894.881
Auxiliar judicial	3	3	83.113.179	249.339.538
Escribiente alta corporación	NOM	16	74.683.074	1.194.929.186
Citador	5	2	52.529.977	105.059.954
Asistente administrativo	6	10	48.610.767	486.107.667
<b>Total</b>		<b>93</b>	<b>1.850.109.133</b>	<b>21.086.521.705</b>

Fuente: DGPPN-Minhacienda y Rama Judicial.

Esta Cartera observa que los recursos que requiere la implementación del proyecto no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

  
**PAULA ACOSTA**  
 Viceministra General

UJ-2742/17

Con Copia a:

Honorable Representante Miguel Ángel Pinto  
- Ponente

Honorable Senador Roy Barreras Montealegre  
- Autor

Honorable Senador Armando Benedetti Villaneda - Autor

Honorable Senador Juan Carlos Restrepo - Autor

Honorable Senador Luis Fernando Duque - Autor

Honorable Senador Mauricio Lizcano Arango - Autor

Honorable Senador Miguel Amín Scaff – Autor

Honorable Senador Hernán Andrade Serrano - Autor

Honorable Senador Carlos Fernando Mota Solarte - Autor

Honorable Senador Eduardo Enríquez Maya - Autor

Honorable Representante Heriberto Sanabria - Autor

Honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento - Autor

Honorable Representante Telésforo Pedraza - Autor

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

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
ORGÁNICA NÚMERO 188 DE 2017 CÁMARA**

*por el cual se modifica parcialmente la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector del Agua Potable y Saneamiento Básico.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

**RODRIGO LARA RESTREPO**

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para segundo debate al **Proyecto de Ley Orgánica número 188 de 2017 Cámara**, por el cual se modifica parcialmente la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector del Agua Potable y Saneamiento Básico.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto modificar la Ley 1176 de 2007<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

para introducir una forma de evaluación del uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para agua potable y saneamiento básico a través de una estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

Al respecto, los artículos 1° y 2° de la iniciativa señalan:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

**“Artículo 4°. Evaluación al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.** Los distritos y municipios serán objeto de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control frente al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, definida por el Gobierno nacional.

Artículo 2° Adiciónese un artículo 4A a la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

**Artículo 4A. Acompañamiento Institucional.** Dentro de un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio impondrá un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico a los distritos y municipios que se encuentren descertificados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Lo relacionado con el Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico será definido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento del Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el fin de que se adopten las medidas correctivas a que haya lugar, en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control definida por el Gobierno nacional.

Parágrafo. Los distritos y municipios darán continuidad a los compromisos que hubieren asumido y definido los departamentos en virtud del proceso de certificación”.

En línea con lo anterior, el artículo 3° del Proyecto de ley establece que “(...) La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial deroga el numeral 3 y 4 del artículo 3° y el artículo 5° de la Ley 1176 de 2007”. Las disposiciones que se pretenden derogar se refieren a la administración por parte de los departamentos de los recursos del SGP con destinación para agua potable y saneamiento básico de distritos y municipios no certificados.

Sobre la iniciativa del asunto, sea lo primero decir que actualmente el Gobierno nacional se encuentra trabajando en una modificación integral

de las Leyes 715 de 2001<sup>2</sup> y 1176 de 2007. Frente a las propuestas, este Ministerio encuentra que la modificación al artículo 4° pareciera dejar a los departamentos por fuera de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control. Igualmente, encuentra que una modificación de las entidades territoriales objeto de dicha estrategia se aparta de los acuerdos a los que se han llegado con todos los ministerios y el Departamento de Planeación Nacional en relación con una modificación integral a la Ley 1176 de 2007.

Ahora bien, es necesario advertir que el Proyecto de ley es inconstitucional por pretender regular una materia de iniciativa legislativa privativa del Gobierno. Al respecto, el artículo 356 de la Constitución Política establece que “(...) La ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. (...)”. Asimismo, señala que: “(...) El Gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. (...)” (Subrayas fuera del texto).

Con lo anterior es claro que la regulación del SGP es iniciativa legislativa privativa del Gobierno nacional. Dicho esto, es necesario tener en cuenta que la iniciativa legislativa consiste en la posibilidad de presentar una propuesta de regulación sobre determinada materia ante el Congreso. La mencionada iniciativa será privativa cuando la propuesta legislativa versa sobre una materia cuya regulación está reservada exclusivamente por la Carta Política al Ejecutivo. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado:

*“(...) Esta iniciativa privativa denota el papel significativo que la Constitución le otorgó al Gobierno nacional en el desarrollo del proceso legislativo, pues la distribución de la titularidad en la competencia para dar inicio al trámite dirigido a la aprobación de una ley, reservando ciertas materias al ejecutivo, implica mitigar el carácter formal que tiene dicho acto, para vincularlo con una condición primordialmente sustantiva, en la que se entiende que esa prerrogativa opera como una forma de repartición del poder público, asegurando que los temas en los que el Gobierno es el único titular; cualquier intento de llegar a expedir una regulación sobre la materia, se sujeta*

<sup>2</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

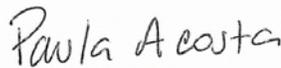
a su “conocimiento y consentimiento”, en atención a su rol de promotor del iter legislativo”<sup>3</sup>.

Adicionalmente, el Alto Tribunal Constitucional ha señalado que en aquellas materias de iniciativa privativa del Ejecutivo se requiere del aval del Gobierno nacional cuando un proyecto de ley que versa sobre dichos temas ha sido radicado a iniciativa de alguien diferente de este como bien puede serlo un congresista. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “(...) Es tan importante el amparo al carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que así se consagra, que su desconocimiento en el trámite de un proyecto de ley conduce a la inexecutable de los actos que se produjeron sin dicho requisito (...)”<sup>4</sup>.

En conclusión, el Proyecto de ley del asunto busca regular una materia cuya Iniciativa legislativa está reservada de forma exclusiva en cabeza del Gobierno nacional, por lo que en caso de insistir en su trámite se incurre en un vicio de inconstitucionalidad por no contar con el aval del Ejecutivo representado en esta Cartera.

Por las razones expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y en consecuencia solicita, respetuosamente, estudiar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



**PAULA ACOSTA**  
Viceministra General

Con copia:

Honorable Representante Lina María Barrera Rueda - Autora - Ponente

Honorable Representante Alfredo Guillermo Molina Triana - Autor

Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta - Autor

Honorable Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón - Autor

Honorable Representante Dídier Burgos Ramírez - Autor

Honorable Representante Hernán Penagos Giraldo - Autor

Honorable Representante Rafael Eduardo Paláu Salazar - Autor

Honorable Representante Jack Housni Jaller - Autor

Honorable Representante José Edilberto Caicedo Sastoque - Autor

Honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo - Autor

Honorable Representante Luis Horacio Gallón Arango - Autor

Honorable Representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga - Autor

Honorable Representante Fernando Sierra Ramos - Autor

Honorable Representante Euler Aldemar Martínez Rodríguez - Autor

Doctor Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS  
DEL MINISTERIO DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO PONENCIA  
PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 151 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

**RODRIGO LARA RESTREPO**

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al texto de **Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 151 de 2017 Cámara**, “por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “racionalizar las multas Impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, específicamente cuando las entidades territoriales fallan y faltan en el debido reporte de información, en concordancia con los artículos 114 y 116 de la Ley 1438 de 2011”<sup>1</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2017. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 2017. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso número 1084 de 2017.

Para tal efecto, busca atenuar las referidas multas cuando se trate de municipios de cuarta, quinta o sexta categoría, limitándolas a los 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), es decir, que no superasen los **\$73.771.700**, cuando actualmente dichas multas pueden llegar a sobrepasar los \$1.844 millones (2.500 SMMLV). Adicionalmente, las multas podrían ser exoneradas si la entidad territorial llegare a demostrar que ocurrieron circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que Impidieron cumplir con sus obligaciones.

Al respecto, merece la pena considerar que la presente iniciativa estaría afectando una de las fuentes contempladas de Ingresos de la Superintendencia Nacional de Salud, y que en dado caso su disminución podría afectar las metas de gestión institucionales, o requeriría ser cubierto con recursos adicionales a cargo de la Nación.

Así las cosas, la aprobación de este proyecto de ley implicaría el desfinanciamiento de la Superintendencia Nacional de Salud y, en ese sentido se estaría Infringiendo lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>, que establece que todo proyecto de ley que genere gasto deberá establecer la fuente de ingreso adicional o sustitutiva para atender el mismo, asunto frente al cual la iniciativa del asunto guarda silencio.

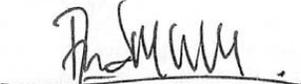
Sin perjuicio de lo anterior, es preciso decir que el proyecto de ley no relaciona estudio técnico, económico o grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de salud por parte de las entidades territoriales que condujera al monto propuesto, siendo el único motivo de justificación de esta iniciativa legislativa, los bajos ingresos anuales que reciben los municipios de cuarta a sexta categoría.

Si bien es cierto, no se desconoce que la situación económica de algunos de los municipios de Colombia es precaria, esta sola circunstancia no puede ser razón suficiente para crear un beneficio económico que se deriva del cumplimiento de los compromisos que en materia de salud deben atender todas las entidades territoriales respecto a su población, pues es necesario ponderar la realidad económica de los municipios para aplicar la reducción y las garantías que estos ofrecen hoy día en la prestación del servicio público de salud, así como también las externalidades que puedan contribuir en los índices de calidad y cobertura del servicio, por lo que no es poco no cumplir con el reporte de información que corresponde hacer entrega de las entidades territoriales a la Superintendencia Nacional de Salud para que, precisamente, esta pueda cumplir sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores partícipes del Sistema General de Salud.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ  
Viceministro Técnico  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con Copia a:

Honorable Representante José Élver Hernández Casas - Coordinador Ponente

Honorable Representante Lina María Barrera Rueda - Autora

Doctor Jaír José Ebratt Díaz - Secretario General de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
104 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades Indígenas, y se dictan otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto:** Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto publicado para segundo debate al **Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara**, “*por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar las consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto publicado para segundo debate del Proyecto de Ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos:

El objeto de la iniciativa es elevar a la categoría de política pública de Estado el Fondo Álvaro

Ulcué Chocué. Específicamente, el proyecto de ley establece lo siguiente en los artículos 1° y 3°:

**Artículo 1°.** *Naturaleza.* Conviértase el Fondo Álvaro Ulcué Chocué en política pública de Estado para la promoción de la educación superior de los miembros de comunidades indígenas, y como Fondo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior (Icetex).

**Artículo 3°.** El Gobierno nacional reglamentará en concertación con las organizaciones con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), los cabildos universitarios y la red CIU, las condiciones de acceso a los créditos del Fondo y garantizará anualmente los recursos para el mantenimiento del mismo (...) (Subrayas fuera del texto).

Al respecto, sea lo primero indicar que establecer de manera taxativa en la ley el destino de montos específicos generaría una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado en lo sucesivo, lo cual impediría la adaptación del programa a las realidades del país. Cabe decir que las inflexibilidades presupuestales no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos.

En este sentido, es pertinente recordar que el artículo 151 de la Constitución Política<sup>1</sup> consagra que el Congreso de la República expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre las que menciona “*las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones*”.

A su vez, el artículo 352 de la Constitución Política<sup>2</sup> ha dispuesto que los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel, están

sujetos a lo establecido por la Ley Orgánica de Presupuesto<sup>3</sup>.

En este punto, es preciso mencionar lo expuesto sobre la materia por la Corte Constitucional:

*“Dentro de los principios que trae el Título XII de la Constitución, se destacan aquellos que se enuncian en los artículos 345 a 352 de la Carta, y que hacen parte del Capítulo 3 sobre el Presupuesto. Esos artículos son, junto con el 353, el núcleo rector de la materia presupuestal en Colombia. Un escrutinio de su temática lleva a concluir que, salvo el artículo 350 que establece la novedosa figura del gasto público social, el 368 ya comentado y el 345 que consagra el principio de la legalidad en asuntos presupuestales, todas las demás normas se refieren a una parcela o faceta del procedimiento para elaborar, programar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto de la nación o de una entidad determinada. Los principios presupuestales en el fondo son de naturaleza procesal, sin que sea posible en esta materia hacer una diferencia entre las “bases”, entendiendo por tales las normas sustantivas que le dan contenido a lo procesal y lo procedimental en sí mismo”*<sup>4</sup>.

Como se observa, estos mandatos constitucionales junto con sus concordancias se erigen -en palabras de la Corte Constitucional- como el núcleo rector del sistema presupuestal colombiano, y se traduce en un conjunto de normas referidas “*a una parcela o faceta del procedimiento para elaborar, programar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto de la nación o de una entidad determinada*”.

De conformidad con lo anterior, es claro que los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, taxativamente, han establecido el contenido de las leyes orgánicas y, desde la perspectiva presupuestal, el deber de legislar estrictamente sobre los temas de programación, aprobación, modificación, ejecución de los Presupuestos de la Nación y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

En este orden de ideas, vale la pena recordar que las Leyes Orgánicas son estatutos normativos que tratan sobre asuntos que la Constitución Política determina de manera muy precisa. Adicionalmente, estas normas son la brújula de la actuación administrativa y señalan el sentido de otras leyes que traten sobre la misma materia.

<sup>1</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. **ARTÍCULO 151.** *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.*

<sup>2</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. **ARTÍCULO 352.** *A demás de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente 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.*

<sup>3</sup> *Sobre las leyes orgánicas pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-478 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-089A de 1994, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-546 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-538 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz y C-540 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.*

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-478/92. M. P. Eduardo Cifuentes.

Dicho esto, para esta Cartera es claro que la inclusión de disposiciones que refieran a la elaboración o preparación del presupuesto en leyes de naturaleza ordinaria como resulta ser el proyecto del asunto contraría las leyes orgánicas de presupuesto, lo que es Inconstitucional por invadir ámbitos reservados exclusivamente a este tipo de leyes.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

*“(…) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.*

*No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. 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 solo 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 número 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 este, 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 párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”<sup>[1]</sup> (Subraya fuera del texto).*

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal 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 (…)”<sup>[2]</sup> (Subraya fuera de texto).*

A ello también agregó que: *“La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la C. P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley del presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C. P.)”<sup>[3]</sup>. (Subrayado fuera del texto).*

En este mismo sentido, es necesario dar cumplimiento a los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), que indican:

*“Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, 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 párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.*

*Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 18)”.*

*“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la (disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que pretendan incluir en el proyecto*

<sup>[1]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001.

<sup>[2]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001.

<sup>[3]</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998.

de Presupuesto (Ley 38 de 1989, artículo 27, Ley 179 1994, artículo 20)”.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes serán incorporados al PGN de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades que fije el Gobierno nacional al momento de elaborar el proyecto de ley de presupuesto, de tal modo que no puede obligarse a este último a incluir partidas en el PGN.

Así las cosas, el Congreso de la República, solo bajo un lenguaje que no sea Imperativo, puede “autorizar” la inclusión de partidas en el proyecto de ley de presupuesto. Al respecto, la Corte Constitucional<sup>[4]</sup> sostuvo lo siguiente:

*“(…) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.*

*No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. 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 solo 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 número 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 este, 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” (subrayas y negrillas propias).*

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa,

no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

*Paula Acosta*

PAULA ACOSTA  
Viceministra General

Con copia a:

Honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López - Autor

Honorable Representante Pablo Eladio Alba Medina - Ponente

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

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS  
DEL MINISTERIO DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA  
PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 179 DE 2017 CÁMARA,  
212 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo vinculados a la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Ciudad

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de **Ponencia para Cuarto Debate al Proyecto de ley número 179 de 2017 Cámara, 212 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo vinculados a la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1°, el Proyecto de ley tiene por objeto “(…) Determinar el tiempo de servicio para tener derecho a la asignación de retiro del personal ejecutivo de la Policía Nacional, creado por el artículo 1° de la Ley 180 de 1995, que ingresó antes de diciembre 31 de 2004”.

[4] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1250 de 2001.

El artículo 2° de la iniciativa, establece:

“Artículo 2°. Adicionar con un nuevo párrafo el artículo 7° de la Ley 180 de 1995, el cual quedará así:

*Parágrafo 2°. El tiempo de servicio del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro, cuando sean retirados del servicio activo, de conformidad a las causales señaladas en el artículo 144 del Decreto número 1212 de 1990, artículo 104 del Decreto número 1213 de 1990 en concordancia con las señaladas en el Decreto número 1157 de 2014, será como mínimo de 15 años, y hasta 20 años de servicio para quienes se retiren por voluntad propia, o sean separados del servicio. Para quienes estuvieran escalafonados antes del 31 de diciembre de 2004, tienen derecho a la asignación de retiro, cuando sean retirados después de 15 años de servicios, y hasta 20 años de servicio por voluntad propia o separados del servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a la fijada por el Gobierno nacional para el personal de Oficiales, Suboficiales y agentes de la Policía Nacional, en el Decreto número 1157 de 2014 o normas que lo sustituyan. (Subraya fuera de texto).*

Al respecto, es preciso mencionar que en la actualidad se encuentra vigente el Decreto número 1858 de 2012<sup>1</sup> aplicable para el personal uniformado del Nivel Ejecutivo, así:

“Artículo 2°. Régimen común para el personal del Nivel Ejecutivo que ingresó al escalafón por incorporación directa. Fijase el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal que ingresó al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional por Incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la institución con veinte (20) años o más de servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 3° del presente decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos

*por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas”. (Subraya fuera de texto).*

Conforme el artículo 1° del Decreto número 1157 de 2014<sup>2</sup> los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, tienen derecho a la asignación de retiro, así:

“Artículo 1°. Asignación de retiro para el personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional en actividad. Fijese el régimen de asignación mensual de retiro para el personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, escalafonados con anterioridad al 31 de diciembre de 2004, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados del servicio activo después de quince (15) años de servicio, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, según corresponda, y los que se retiren a solicitud propia, o sean separados en forma absoluta, con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que se terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas computables de que trata el artículo 23 del Decreto número 4433 de 2004, por los primeros quince (15) años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más, por cada año que exceda de los quince (15), hasta el ochenta y cinco por ciento (85%), incrementado en un dos por ciento (2%) por cada año adicional después de los veinticuatro (24) años de servicio, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables” (Subraya fuera de texto).

Así las cosas, se puede inferir que el artículo 2° de la iniciativa pretende extender al personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional las prerrogativas de asignación de retiro atribuidas a los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, circunstancia que incrementaría el compromiso de recursos adicionales para cubrir la demanda prestacional a los patrulleros, subintendentes, intendentes, intendentes jefes, subcomisarios y comisarios en servicio activo. De acuerdo con lo informado por la Dirección General de la Policía Nacional el proyecto tiene un costo anual de **\$182 mil millones**, cifra que resulta de incorporar a 14.662 funcionarios para cubrir las vacantes de los uniformados que solicitaran el retiro, como a continuación se muestra en detalle:

<sup>1</sup> Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

<sup>2</sup> Por el cual se fija el régimen de asignación de retiro a un personal de la Policía Nacional y de pensión de invalidez para el personal uniformado de la fuerza pública.

Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	COSTOS 2018 PER CÁPITA IPC 3%	PROYECCIÓN 2018 (Incorporación de 14.662 funcionarios)
Gastos de personal	5.725.974	\$83.954.226.609
Gastos generales	6.660.569	\$97.657.257.523
Incorporación	1.764.997	\$25.878.386.014
Formación	1.872.117	\$27.448.979.454
Dotación	1.667.268	\$24.445.483.890
Bienestar	371.831	\$5.451.788.208
Sanidad	984.355	\$14.432.619.957
<b>TOTAL</b>	<b>12.386.542</b>	<b>\$181.611.484.132</b>

Fuente: Dirección General de la Policía Nacional. Comunicado Oficial N° 060175 DIPON - OFPLA 1° de diciembre de 2017.

Asimismo, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional<sup>3</sup> informó a esta Cartera que la iniciativa representa costos anuales que ascienden a la suma de **\$422.563.666.374** por concepto del otorgamiento de asignaciones de retiro, erogaciones que deben estar necesariamente acordes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, Marco Fiscal de Gasto de Mediano Plazo del sector defensa y la Regla Fiscal.

No obstante, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política en concordancia con el literal e), numeral 19 del artículo 150, la fijación del “(...) régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la fuerza pública (...)” quedó circunscrita a iniciativa privativa del Gobierno nacional, razón por la cual cualquier proyecto de ley que busque fijar el régimen prestacional de la fuerza pública requiere contar con el aval del Gobierno nacional.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-821 de 2011 sostuvo:

*“(...) Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia” (...).*

*Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso 2° del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...)*”.

Lo anterior significa que, de manera exclusiva le corresponde al Gobierno nacional presentar las iniciativas que refieran a la fijación del régimen

<sup>3</sup> Mediante correo electrónico remitido a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional el día 5 de octubre de 2017.

salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, de suerte que la ausencia de aval al proyecto de ley del asunto, por parte del Ejecutivo representado en esta Cartera durante el trámite legislativo, deviene en inconstitucional. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional:

*“(...) las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...)*”<sup>4</sup>.

Finalmente, es preciso señalar que el artículo 7° de la Ley 180 de 1995<sup>5</sup> estableció que: *“(...) De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de noventa (90) días, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, para los siguientes efectos (...).* De acuerdo con esta disposición las facultades otorgadas al Ejecutivo tenían un término limitado en el tiempo durante el cual se expidió el Decreto número 132 de 1995<sup>6</sup>.

Frente a este asunto, es de saber que la Corte Constitucional ha reiterado en varias oportunidades el alcance de las facultades extraordinarias, así:

*“(...) Uno de los límites al ejercicio de las facultades legislativas por el Ejecutivo es el carácter temporal de las mismas. Al respecto, en el ejercicio del control de constitucionalidad habrá que verificarse que (i) se hayan proferido durante el lapso previsto en la Constitución o en la ley habilitante; y (ii) que la facultad se haya ejecutado por una sola vez sobre la materia correspondiente, pues la misma se agota con su primer uso. (...)*”<sup>7</sup>.

Lo anterior significa que para el caso de la autorización otorgada en el artículo 7° de la Ley 180 de 1995 con la expedición del Decreto en mención el Ejecutivo extinguió su facultad cumpliendo con el precepto de la Corte Constitucional sobre facultades extraordinarias, esto es que *la facultad se haya ejecutado por una sola vez sobre la materia correspondiente, pues la misma se agota con su primer uso*, luego adicionar un párrafo a un artículo que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República, habiéndose agotado el período de 6 meses para expedir la reglamentación respectiva, resulta inconstitucional a la luz del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> Sentencia C-821 de 2011.

<sup>5</sup> Por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

<sup>6</sup> Por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto número 132 de 1995.

<sup>7</sup> Sentencia C-253 de 2017.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

*Paula Acosta*

**PAULA ACOSTA**  
Viceministra General

Con copia a:

Honorable Senadora Nidia Marcela Osorio Salgado - Autora

Honorable Representante Luis Fernando Urrego Carvajal - Ponente

Honorable Representante Ana Paola Agudelo García - Ponente

Honorable Representante Tatiana Cabello Flórez - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA  
PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 221 DE 2017 CÁMARA,  
34 DE 2016 SENADO**

*por la cual se adiciona la Ley 1527 de 2012, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para cuarto debate al **Proyecto de ley número 221 de 2017 Cámara, 34 de 2016 Senado**, *“por la cual se adiciona la Ley 1527 de 2012, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de

ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1° del Proyecto de ley, el objeto pretende:

*“(…) posibilitar la adquisición de productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con el salario, los pagos u honorarios o la pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligada a girar los recursos directamente a la entidad operadora. Parágrafo. La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente, a cargo del operador la obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador”.*

El artículo 2° de la iniciativa contiene disposiciones orientadas para que los colegios adscritos a la fuerza pública puedan fungir como entidades operadoras de libranza. Sobre el particular, es necesario mencionar que el proyecto no es claro respecto a ciertas situaciones que se pueden presentar, por ejemplo, los hijos que deben terminar sus estudios en colegios diferentes al inicial; en este caso particular, el artículo 2° refiere, entre otros, a instituciones educativas pertenecientes a la Fuerza Pública como operadores de libranza sin que se diga nada al respecto sobre los colegios públicos y privados diferentes a los de la fuerza pública, luego habría un vacío jurídico frente a este tipo de eventualidades, si se tiene en cuenta que esos colegios no fueron incluidos como entidades operadoras de libranza a la luz de la Ley 1527 de 2012<sup>1</sup>.

El artículo 3° del proyecto, señala:

*“Artículo 3°. Departamento de riesgo financiero.*

*Todas las operadoras de libranza sin excepción, registradas y vigiladas, deberán contar con un departamento de riesgo financiero al interior de su organización, por medio del cual adelantarán los correspondientes análisis de viabilidad, sostenibilidad, operatividad y demás estudios con fines de pronóstico y evaluación del riesgo financiero y control de lavado de activos que prevenga la participación, uso y manipulación indebida de negocios promovidos bajo el objeto de libranza”.*

Para este Ministerio imponer la obligación de contar con un departamento de riesgo financiero en cada organización, a las personas privadas a las cuales se les posibilita ostentar la calidad de

<sup>1</sup> *Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

operadores de libranza, desconoce el objeto de los servicios que estas entidades prestan, tales como clubes sociales, asociaciones de pensionados, colegios, entre otros. Téngase en cuenta que para este tipo de nuevos operadores tal obligación se constituye en una barrera que desestimula e impide la puesta en práctica de su calidad de operadores de libranza; en últimas, termina perjudicando a los trabajadores que acuden a la libranza como una forma de acceder a bienes y servicios con el respaldo de su salario en la medida que se establece una obligación que no es propia de este tipo de organizaciones.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 6° de la iniciativa establece:

*“Artículo 6°. Se adiciona el siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:*

*Artículo 16. Venta de cartera. La entidad operadora de libranza no vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia que pretenda enajenar, total o parcialmente, derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, a favor de personas o entidades no sujetas a la vigilancia de la mencionada Superintendencia (...).*

*Parágrafo. Modifícase el numeral 3 del artículo 25 de la Ley 1819 de 2016, la cual quedará así:*

*Ingresos que no se consideran de fuente nacional. No generan renta de fuente dentro del país: Los siguientes créditos obtenidos en el exterior, los cuales tampoco se encuentran poseídos en Colombia; los créditos a corto plazo originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios; los créditos destinados a la financiación o prefinanciación de exportaciones; los créditos, que obtengan en el exterior las corporaciones financieras, las cooperativas financieras, las compañías de financiamiento comercial, Bancoldex, Finagro y Findeter, las sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades bajo un régimen de regulación prudencial, cuyo objeto exclusivo sea la originación de créditos y cuyo endeudamiento sea destinado al desarrollo de su objeto social y los bancos constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes”. (Subraya fuera de texto).*

Frente al parágrafo, es necesario advertir que esta disposición amplía el listado de créditos obtenidos en el exterior que no generan renta de fuente en el país, lo cual implica la creación de nuevas exenciones tributarias. Sobre el particular, este Ministerio considera que el proyecto de ley, al incluir ciertos tipos de crédito obtenidos en el exterior por parte de sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades dentro de la categoría de ingresos de fuente extranjera, genera impactos negativos en el recaudo del impuesto de renta, toda vez que crea un beneficio fiscal para los ingresos obtenidos a partir de dichas fuentes.

Además, tratándose de exenciones o beneficio tributarios, el artículo 154 de la Constitución Política otorgó al Gobierno nacional la iniciativa para proponer leyes que: “(...) *decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...)*”. Han sido múltiples los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional que han indicado que las exenciones o beneficios tributarios son de la iniciativa privativa del Ejecutivo y, en consecuencia, la propuesta legislativa que no cuente con la aquiescencia de este se torna inconstitucional. En este sentido, afirmó dicha Corporación en Sentencia C-397 de 2011, siguiendo su línea jurisprudencial, que:

*“3.3 Como consecuencia de lo anterior, el legislador es también el competente para establecer exenciones tributarias. En efecto, si el legislador tiene la facultad para crear tributos, también está autorizado para modificarlos, suprimirlos, aumentarlos o para señalar los casos en que, por razones de política fiscal o económica, algunos sujetos o bienes queden eximidos de su pago o de la proporción de la exención.*

*2.3.4 No obstante, el legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución.*

*(...)*

*En materia de exenciones, la Corporación ha señalado que el Congreso puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno (artículo 154 C. P.) y no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (artículo 294 C. P.). Por otro lado, ha señalado la Corporación que la exclusión que el legislador haga respecto de la carga tributaria, no es de por sí inconstitucional siempre que para ello exista una razón válida para el trato diferencial. La Corporación ha dicho:*

*“... en relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (artículo 154 C. P.). A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de los impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención: (...)*”.

De lo anterior se concluye que mientras el parágrafo del artículo 6° no cuenta con el aval del Gobierno nacional, particularmente con el de este Ministerio, en caso de insistirse en el trámite legislativo de dicha disposición, será

inconstitucional, toda vez que como se advierte en el artículo 154 de la Carta Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este tipo de asunto son de la iniciativa privativa del Ejecutivo para su inclusión en una iniciativa de ley. Adicionalmente, esta Cartera debe advertir que el párrafo en cita, el cual fue incluido en la ponencia para cuarto debate, busca modificar el numeral 3 del artículo 25 de la Ley 1819 de 2016<sup>2</sup>, relacionado con asuntos tributarios que en nada corresponden con el objeto y título de la ley, que es adicionar la Ley 1527 de 2012 y así establecer un marco general para la libranza o descuento directo, lo cual deviene en inconstitucional conforme al artículo 169 de la Constitución Política que establece: “(...) (...)”.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado que:

“(...) el título de las leyes, a pesar de no constituir una norma en estricto sentido en tanto de ellos no es deducible un mandato, una prohibición o una permisión, sí “exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así, es claro que incluso los criterios de interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son pasibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior”<sup>3</sup>.

Por su parte, los artículos 8° y 9° del proyecto, disponen:

“Artículo 8°. Se adiciona el siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:

Artículo 18. Nueva función del Runeol. Adiciónese como nueva función del Registro Único Nacional de Operadores de Libranza de que trata el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012, la siguiente función:

“El Registro Único Nacional de Operadores de Libranza contendrá la información de las operaciones de compra, venta y gravámenes que se hayan efectuado respecto de los derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, realizados por entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme al cumplimiento de los requisitos legales.

El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de esta nueva actividad, así como interoperabilidad con el Registro de Garantías Mobiliarias, en relación con los gravámenes constituidos sobre los derechos patrimoniales de

contenido crediticio derivados de la operación de libranza”.

Artículo 9°. Se adiciona el siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:

Artículo 19. Obligación de inscripción en el Runeol. Deberán con el propósito de poner en conocimiento del público, todas las operaciones de compra, venta y gravámenes que se efectúen respecto de los derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, realizadas por entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, deberán inscribirse en el Runeol. Tal inscripción no afectará la creación, circulación y lo cobro de los títulos valores, conforme a las normas vigentes. (...)”. (Subraya fuera de texto).

Al respecto, a juicio de esta Cartera estos artículos no tienen en cuenta que en el negocio de las operaciones de crédito instrumentadas, a través de la libranza, hay entidades que ya vienen realizando este tipo de registro de títulos (v.gr. los Depósitos Centralizados de Valores vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia), de suerte que con la propuesta el manejo de dicho registro se direccionaría exclusivamente a las Cámaras de Comercio.

Para este Ministerio bien podría replicarse el modelo utilizado para el registro de las facturas electrónicas establecido en el artículo 9° de la Ley 1753 de 2015<sup>4</sup> y el Decreto número 1349 de 2016<sup>5</sup> y, en ese sentido, que el administrador de dicho registro nacional de operaciones de libranza sea el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o el tercero que este contrate para prestar dicho servicio, para lo cual puede acudir a un proceso de selección abierto y participativo con lo cual se permite que varios interesados puedan aspirar a dicha administración.

Por otro lado, se puede evidenciar que en los artículos 10, 11 y 12 relacionados con la intervención estatal, el objeto de la misma y los supuestos en materia de intervención, respectivamente, todos presentan una particularidad en común, sus disposiciones están recogidas en el Decreto número 4334 de 2008<sup>6</sup>, por ejemplo, en materia de intervención, se trae tal cual el artículo 1° de dicho Decreto que señala: “(...) Igualmente, procederá la intervención del Gobierno nacional en los términos anteriormente expuestos, cuando dichas personas realicen operaciones de enajenación de derechos patrimoniales de

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.

<sup>5</sup> Por el cual se adiciona un capítulo al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, referente a la circulación de la factura electrónica como título valor y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por la (sic) cual se expide un procedimiento de Intervención en desarrollo del Decreto número 4333 del 17 de noviembre de 2008.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Sentencia C-752 de 2015.

*contenido crediticio derivados de operaciones de libranza sin el cumplimiento de los requisitos legales:*”. En ese sentido, la propuesta está regulada en el ordenamiento jurídico, por lo que se considera inconveniente la inclusión ya que se generaría duplicidad normativa, lo cual va en contravía del principio de seguridad jurídica de nuestro ordenamiento jurídico.

Además, tendría problemas prácticos ya que no hace remisión expresa para aplicar el procedimiento previsto en el Decreto número 4334 de 2008 ni contempla un procedimiento especial para el tratamiento de la problemática generada por el mal uso de la libranza, lo cual podría potencialmente generar problemas interpretativos.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordial saludo,

  
**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ**  
 Viceministro Técnico

Con copia a:

Honorable Senador Édinson Delgado Ruiz - Autor

Honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda - Ponente

Honorable Representante Sara Helena Piedrahíta Lyons - Ponente

Honorable Representante Eduardo Alfonso Crissien Borrero - Ponente

Honorable Representante Hernando José Padauí Álvarez - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
 PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO  
 DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
 302 DE 2017 CÁMARA, 101 DE 2016 SENADO**

*por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad.

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 302 de 2017 Cámara, 101 de 2016 Senado, *por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia.*

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto que “*el valor de los auxilios o subsidios en dinero dirigidos y otorgados en beneficio del adulto mayor de que tratan los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social o del Sistema de Protección Social en Colombia en vigencia de la presente ley, o que llegaren a crearse, deben estar por encima del indicador de la línea de pobreza que informe oficialmente el Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces*”<sup>1</sup>. Para el efecto, el artículo 2° establece que la aplicación de esta norma será progresiva y gradual durante las siguientes cuatro vigencias fiscales.

Frente a lo propuesto, esta Cartera reitera que el Gobierno nacional ha diseñado diversos mecanismos de protección ante la contingencia de la vejez a favor de las personas que no alcanzan a reunir los requisitos para una pensión, dentro de los cuales se pueden destacar los siguientes: (i) Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) los cuales pertenecen al Servicio Social Complementario definido a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005<sup>2</sup>, la Ley 1328 de 2009<sup>3</sup>, los lineamientos del Conpes Social 156 de 2012<sup>4</sup> y el Decreto 604 de 2013<sup>5</sup>; (ii) Pensión Familiar establecida por la Ley 1580 del 2012<sup>6</sup>; (iii) Fondo de Garantía de Pensión Mínima de conformidad con lo consagrado en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993<sup>7</sup>; (iv) Fondo de Solidaridad Pensional creado mediante el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 cuya reglamentación se encuentra en el Decreto 3771 de 2007<sup>8</sup> modificado por el

<sup>1</sup> Artículo 1° del Proyecto de ley - *Gaceta del Congreso* número 927 de 2017.

<sup>2</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

<sup>4</sup> Diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

<sup>5</sup> Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

<sup>6</sup> Por la cual se crea la pensión familiar.

<sup>7</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.

Decreto 455 del 2014<sup>9</sup>, el cual se compone de dos subcuentas que se manejan de manera separada y que representan dos modalidades de protección diferentes, a saber: (a) Subcuenta de Solidaridad: Destinada al subsidio del aporte al sistema de seguridad social, y (b) Subcuenta de Subsistencia: Destinada a la protección del adulto mayor en condiciones de indigencia o pobreza extrema (Programa Colombia Mayor).

Ahora bien, en relación a la nivelación o actualización en dinero a los beneficiarios del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (hoy Colombia Mayor) como uno de los objetivos que persigue la presente iniciativa<sup>10</sup>, este programa se encuentra focalizado en el amparo de personas adultas mayores en estado de indigencia o pobreza extrema que (i) vivan solas y su ingreso mensual no supere la mitad del salario mínimo legal mensual vigente; (ii) vivan en la calle y de la caridad pública; (iii) vivan con la familia y el ingreso familiar sea inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; (iv) residan en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o (v) asistan como usuario a un Centro Diurno.

Esta modalidad de protección diseñada para el adulto mayor en Colombia se materializa a través de dos tipos de subsidio: (i) subsidio económico directo que se otorga en dinero, el cual se gira directamente a los beneficiarios y, (ii) subsidio económico indirecto que se otorga en Servicios Sociales Básicos<sup>11</sup>, el cual se entrega a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor.

Para el acceso de estos beneficios, se determinó que sus beneficiarios deben atender los siguientes requisitos: (i) ser colombiano, (ii) tener como mínimo tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones, (iii) haber residido en el territorio nacional los últimos (10) años, (iv) estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir.

Sobre el costo fiscal de la iniciativa, esta Cartera estima su impacto teniendo en consideración la línea de pobreza reportada para el año 2016 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) correspondiente a **\$241.673** por persona, así como, la línea de pobreza extrema registrada en **\$114.692**. De igual modo, el promedio mensual actual de auxilio entregado

en el programa de protección al adulto mayor es de \$75.000, por lo que la aplicación del artículo 1 del presente proyecto de ley implicaría ampliar el subsidio existente de Colombia Mayor de **\$75.000** a **\$241.673**, esto es, para aquellas personas que ya pertenecen a este programa, sin tener en cuenta el incremento que representaría el otorgamiento del subsidio completo a las nuevas personas que cumplan con las características socioeconómicas como, por ejemplo, no tener pensión y no pertenecer a Colombia Mayor.

Al respecto, el costo fiscal que la iniciativa hubiera tenido para el año 2016, sería de **\$3.1** billones adicionales para la ampliación del subsidio ya existente; sumado a esto, un posible otorgamiento de este subsidio a otros 100.000 adultos mayores, que cumplan con los requisitos establecidos, ascendería a **\$289.000** millones, para un total de **\$3.39** billones adicionales, lo cual sobrepasa ampliamente las estimaciones de mediano plazo respectivas y podría repercutir en contra de la financiación de otras iniciativas de carácter social.

Si bien lo dispuesto en el artículo 2° de la iniciativa amplía el plazo para su entrada en vigencia, de suerte que no se haría a partir de la siguiente vigencia fiscal de su aprobación, sino de forma progresiva y gradual durante las siguientes cuatro vigencias fiscales, no obstante, este Ministerio insiste que la gradualidad de su entrada en vigencia no cambiaría el alto costo de su implementación que incrementa en más de tres veces el presupuesto actual del programa cuya ejecución presupuestal de gastos proyectada para 2017 es de **\$1.2** billones de pesos.

Por último, la iniciativa no indica la fuente de recursos o sustituta que financiará el gasto adicional que se genera por cuenta de la propuesta, lo que contraviene el deber de previsión de financiación de todo proyecto que presente el legislador, según lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>12</sup>.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente.

  
**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ**  
 Viceministro Técnico  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>9</sup> Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 3771 de 2007.

<sup>10</sup> En la exposición de motivos se indicó que la Política de Atención al Adulto Mayor debe fundamentarse en: “Nivelar o actualizar la asignación en dinero a los beneficiarios del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (hoy Colombia Mayor) y demás apoyos asistenciales, derivados o equivalentes y que guarden como mínimo, el parámetro objetivo del indicador, línea o umbral de pobreza”.

<sup>11</sup> Los Servicios Sociales Básicos comprenden alimentación, alojamiento y medicamentos.

<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

C. C.: honorable Representante Wilson Córdoba Mena, coordinador ponente.

Honorable Representante Édgar Alfonso Gómez Román, ponente.

Honorable Representante Ana Cristina Paz Cardona, ponente.

Honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié, autor.

Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, autor.

Honorable Senador Ernesto Macías Tovar, autor.

Honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía, autor.

Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, autor.

Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, autor.

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

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS  
DEL MINISTERIO DE CULTURA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 328  
DE 2017 CÁMARA, 182 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2017.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto:** Concepto Proyecto de ley número 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016 Senado, *por medio de la cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Secretario:

Para que obre en el expediente y con el fin de que sea de conocimiento de los honorables Representantes, de manera respetuosa me permito emitir concepto técnico sobre el proyecto de ley mencionado en el asunto, en los siguientes términos:

Sobre el artículo 1° mediante el cual se “*declara patrimonio cultural de la nación a los municipios que hicieron parte de la “Ruta Libertadora”*” cabe señalar lo siguiente:

Uno de los avances más importantes para la protección y salvaguardia del Patrimonio Cultural de la Nación en los últimos años, fue la expedición de la Ley 1185 de 2008. Al promover esta ley, el Ministerio de Cultura fijó procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del Patrimonio

Cultural de la Nación, basado en un principio de coordinación garantizado por un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural “constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el Patrimonio Cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del Patrimonio Cultural de la Nación, por los Bienes de Interés Cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural de la Nación”. (Ley 1185 de 2008, artículo 2°, que modifica el artículo 5° de la Ley 397 de 1997).

La creación del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural obedece a la necesidad de articular todo lo relativo al Patrimonio Cultural de la Nación de una manera coherente y orientada, dándole prioridad al interés general sobre los intereses particulares y evitando que las decisiones trascendentales en este campo sean tomadas sin que se consulte a las comunidades y colectividades creadoras o identificadas con los bienes y manifestaciones que constituyen este Patrimonio Cultural.

Adicionalmente, la Ley 1185 de 2008 establece que “El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural estará coordinado por el Ministerio de Cultura, para lo cual fijará las políticas generales y dictará normas técnicas y administrativas, a las que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema”. (Ley 1185/08, artículo 2°).

Estas políticas y estas normas incluyen, entre otras, los lineamientos y procedimientos para las declaratorias de Bienes de Interés Cultural y para la inclusión de manifestaciones en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, elaboradas y perfeccionadas por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura desde su creación, y que buscan un buen funcionamiento del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la adopción de este proyecto de ley en los términos planteados, rompe el esquema del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural previsto en la Ley 1185 de 2008, por lo que consideramos altamente inconveniente su aprobación, así como está planteado. En ese sentido, además de sugerir la eliminación en el artículo 1° de la expresión “*y declara Patrimonio Cultural de la Nación*”, se recomienda seguir los lineamientos ya establecidos en la Ley General de Cultura, para este tipo de declaratorias.

La Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 estableció, dentro del régimen legal

de protección, cuando se trate de bienes de interés cultural, establece una serie de restricciones:

*“2. Intervención. Por intervención se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, y deberá realizarse de conformidad con el Plan Especial de Manejo y Protección si este fuese requerido.*

*La intervención de un bien de interés cultural del ámbito nacional deberá contar con la autorización del Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, según el caso. Para el patrimonio arqueológico, esta autorización compete al Instituto Colombiano de Antropología e Historia de conformidad con el Plan de Manejo Arqueológico”.*

En consonancia, el declarar estos bienes implica que cada vez que se requiera hacer cualquier tipo de intervención en los municipios señalados, (ejemplo: reemplazar una puerta, pintar una pared, hacer reformas en los interiores de las viviendas, talar un árbol, demolición de inmuebles, obras en vías...) de manera tal que se cambie algún detalle de su aspecto actual, por más mínimo que sea, las respectivas autoridades municipales deben realizar el trámite correspondiente ante este Ministerio. Intuimos que esta no es la intención del legislador, que pretende exaltar y visibilizar a estas poblaciones protagonistas de la gesta libertadora; por lo que sugerimos suprimir el artículo 1°.

En relación con los demás artículos, en los cuales se autoriza la inclusión de partidas presupuestales para dar cumplimiento a este tipo de leyes, es preciso revisar la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional acerca del contenido de estas denominadas leyes de honores, más específicamente en lo relacionado con los instrumentos de cumplimiento de las mismas que tiene el Gobierno nacional.

Encontramos entonces la Sentencia C-373/10, de mayo 19 de 2010, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, a través de la cual la Corte resolvió las objeciones presidenciales planteadas sobre un proyecto de ley de honores y que resulta muy ilustrativa para el análisis en el cual estaremos empeñados:

*“Desde muy temprano en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.*

*“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos... (...) De acuerdo a la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente legítima.*

*(...)”.*

Más recientemente, en la Sentencia C-290 de 2009, la Corte Constitucional reiteró lo siguiente:

*“La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el Presupuesto General de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el gasto público a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución. (...) Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y “de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales. (...) La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de la competencia relativa al gasto público entre el legislador y el*

Gobierno. (...) Dado que el Congreso autoriza el gasto, pero no puede ordenar que el Gobierno deba asignar las sumas de dinero destinadas a ejecutarlo, la Corte procede a analizar si el artículo cuya constitucionalidad se analiza en razón de la objeción formulada por el Gobierno nacional, contiene una simple autorización o “presiona el gasto” mediante el establecimiento de la orden de incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas para ejecutar el gasto previsto”.

En Sentencia C-767 de 2010, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao, expediente OP-126, al revisar una objeción a un proyecto de ley, la Corte señaló:

“...De otra parte, al analizar el cuerpo del proyecto de ley advirtió que se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas para concurrir a obras de utilidad pública e interés social del municipio de Anorí. Ello significa que el proyecto se ajusta a la facultad que le ha reconocido la Corte al Congreso para aprobar proyectos de ley que comparten gasto público, por cuanto no le impone al Gobierno su ejecución, sino que lo faculta para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

De esta manera, el Gobierno decidirá autónomamente si incluye la partida en el presupuesto y, en caso de que sea así, determinará la cuantía de esa partida, con independencia del cálculo establecido por el proyecto de ley sobre su costo total”.

Pero estos no son los únicos pronunciamientos de la Corte Constitucional en estos temas. Son numerosos y entre ellos podemos mencionar pronunciamientos anteriores, en el mismo sentido:

La Sentencia C-1250 de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, planteó:

“Corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales. No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. 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”.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir lo siguiente:

- Este tipo de leyes constituyen simplemente un título que le permite al Gobierno nacional, de acuerdo con sus prioridades, con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la disponibilidad de recursos, incorporar o no la partida presupuestal en la ley de presupuesto.
- El sistema presupuestal (constitucional y legal) otorga la facultad al Gobierno nacional para tomar las decisiones respecto a las partidas de gasto que se consideren necesarias incluir en cada vigencia fiscal.
- Las leyes que ordenan gastos son autorizaciones al Gobierno nacional, no obligaciones, en virtud de las cuales los mencionados gastos, de acuerdo con su conveniencia y prioridad, pueden ser incorporados o no en la ley de presupuesto.

Agradezco su amable atención.

Cordialmente,



MARIANA GARCÉS CORDOBA  
Ministra de Cultura

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE CULTURA AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 141 DE 2017 CÁMARA,  
235 DE 2017 SENADO**

por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

Bogotá, D. C, 30 de noviembre de 2017.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto:** Concepto técnico sobre el Proyecto de ley número 141 de 2017 Cámara, 235 de 2017 Senado, por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

Respetado señor Secretario:

Para que obre en el expediente, de manera respetuosa me permito emitir concepto técnico sobre el proyecto de ley mencionado en el asunto, en los siguientes términos:

Uno de los avances más importantes para la protección y salvaguardia del Patrimonio Cultural de la Nación en los últimos años, fue la expedición de la Ley 1185 de 2008. Al promover esta ley, el Ministerio de Cultura fijó procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del Patrimonio Cultural de la Nación, basado en un principio de coordinación garantizado por un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural “constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el Patrimonio Cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del Patrimonio Cultural de la Nación, por los Bienes de Interés Cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural de la Nación”. (Ley 1185 de 2008, artículo 2°, que modifica el artículo 5° de la Ley 397 de 1997).

La creación del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural obedece a la necesidad de articular todo lo relativo al Patrimonio Cultural de la Nación de una manera coherente y orientada, dándole prioridad al interés general sobre los intereses particulares y evitando que las decisiones trascendentales en este campo sean tomadas sin que se consulte a las comunidades y colectividades creadoras o identificadas con los bienes y manifestaciones que constituyen este Patrimonio Cultural.

Adicionalmente, la Ley 1185 de 2008 establece que “El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural estará coordinado por el Ministerio de Cultura, para lo cual fijará las políticas generales y dictará normas técnicas y administrativas, a las que deberán sujetarse las entidades y personas que integran dicho sistema”. (Ley 1185/08, artículo 2°).

Estas políticas y estas normas incluyen, entre otras, los lineamientos y procedimientos para las declaratorias de Bienes de Interés Cultural y para la inclusión de manifestaciones en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, elaboradas y perfeccionadas por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura desde su creación, y que buscan un buen funcionamiento del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la adopción de este proyecto de ley en los términos

planteados, rompe el esquema del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural previsto en la Ley 1185 de 2008, por lo que consideramos altamente inconveniente su aprobación. En ese sentido, se recomienda seguir los lineamientos ya establecidos en la Ley General del Cultura, para la protección y salvaguarda del patrimonio existente en los llanos nacionales.

Respecto al articulado, cabe mencionar lo siguiente:

Tal como está redactado este proyecto de ley, no se consideraría ni como una declaratoria de BIC ni una inclusión en LRPCI. Se recomienda que se insista en que los actos de reconocimiento, identificación, registro y protección del patrimonio cultural colombiano (tanto material como inmaterial) están regulados por normas y procedimientos que son resultado de la Ley General de Cultura vigente y de sus modificaciones (Ley 397 de 1997 y Ley 1185 de 2008), y cuya reglamentación puede consultarse en el Decreto 1080 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura”.

En este proyecto se combinan aspectos del patrimonio cultural con el patrimonio natural. Se recomienda que se tenga un concepto de las entidades competentes en el patrimonio natural para analizar el alcance de este proyecto.

En términos generales correspondería a una ley que reconoce y rinde honores a una región que podría contar con los atributos para ser postulada ante la Unesco dependiendo de la identificación, inventarios, valoración, caracterización y demás variables que deben desarrollarse en el expediente, el cual, con el Plan de Manejo resultante, permitirá definir técnicamente hasta dónde se podría considerar la instancia de la Unesco o si se ajusta a alguno de los ámbitos definidos en la legislación colombiana para declaratorias de BIC o inclusión en LRPCI.

- Referente al título: “por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero”, es pertinente que se defina apropiadamente el nombre del proyecto, ya que solo hace referencia a las expresiones y manifestaciones de PCI y a uno de sus instrumentos de gestión (Plan Especial de Salvaguardia) aun cuando a lo largo del proyecto se alude también al patrimonio material y a elementos del paisaje y del patrimonio natural.
- Artículo 1°. *Objeto*. Lograr el reconocimiento nacional e internacional del paisaje llanero, la riqueza y diversidad de los llanos orientales, comprendida por el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de la identidad

llanera, logrando con tal medida la salvaguarda de las tradiciones de las comunidades y pueblos que integran el territorio llanero.

Así mismo, proteger el paisaje cultural llanero, conservando y realzando sus valores naturales, sin desconocer el uso tradicional de la tierra, manteniendo su diversidad biológica.

Observación: En el artículo 1° se mezcla el concepto de las expresiones y manifestaciones para referirse igualmente al patrimonio material, e incluye un enunciado que involucra el uso de la tierra para cultivos tradicionales y el componente ambiental centrado en la fauna de la región, lo cual se prestaría para suponer que este es el propósito real del proyecto.

- Artículo 2°. Reconózcase como elementos integrantes de la riqueza y patrimonio cultural de la nación el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de los llanos orientales, la identidad llanera, el deporte del coleo, las expresiones lingüísticas, sonoras, musicales, cantos de vaquería, expresiones audiovisuales, fílmicas, testimoniales, documentales, literarias, bibliográficas, museológicas o antropológicas, el paisaje cultural, su fauna y flora.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, entiéndase por patrimonio cultural lo definido en el artículo 1° de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, que pacta:

“A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”: - los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, - los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”.

Observación: combina los conceptos de Patrimonio Cultural y el de Paisaje Cultural, los cuales deberían aclararse en función de su gestión.

- Artículo 3°. Reconózcase el paisaje cultural llanero como patrimonio cultural material e inmaterial de la nación. Los departamentos que conforman la región de la Orinoquia deberán integrar la protección del patrimonio

cultural y natural en los programas de planificación regional, impulsando a los miembros del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, a la realización de proyectos de investigación en el marco de los programas nacionales y programas estratégicos presentados en las convocatorias anuales que adelanta Colciencias y realizar las gestiones necesarias para la inscripción del paisaje cultural llanero en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco.

Observación: Al recomendar que se surta el trámite de inscripción a la Lista de Patrimonio Mundial de la Unesco debería incluirse que este trámite debe adelantarse cumpliendo los procesos establecidos en la normatividad colombiana a partir de la Ley General de Cultura, Ley 397 de 1997, modificada y adicionada por la Ley 1185 de 2008 y reglamentada por el Decreto 1080 de 2015 para los componentes material e inmaterial del patrimonio cultural de la nación e, igualmente, a las directrices de la Convención de Patrimonio Mundial de la Unesco.

- Artículo 4°. Adóptense por parte de las autoridades locales administrativas las medidas necesarias para garantizar la salvaguarda del patrimonio cultural, comprendido como el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales en el territorio llanero.

Observación: en caso de insistir en la inclusión del término Paisaje Cultural, sería pertinente incluir el término Protección y Salvaguardia ya que al referirse a un Paisaje Cultural involucra los dos conceptos, es decir, no solamente aplicaría la formulación de un PES y se trataría de un Plan de Manejo según las directrices de la Unesco, ya que todavía no se cuenta con dicha categoría.

- Artículo 5°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, será deber de las autoridades locales administrativas:
  - a) La salvaguarda de las expresiones y manifestaciones culturales de los llanos orientales y la identidad llanera;
  - b) El respeto del patrimonio cultural de las comunidades, grupos e individuos que se trate;
  - c) La sensibilización mediante su gestión, en el plano local y nacional la importancia del patrimonio cultural material e inmaterial y de su reconocimiento recíproco.

Observación: este artículo está de más, ya que esa obligación está consagrada en la legislación vigente. Sería una reiteración innecesaria.

- Artículo 6°. Ínstese al Ministerio de Cultura para que convoque a los departamentos de

Casanare, Meta, Arauca, Guaviare y Vichada para la conformación de un comité técnico regional que estará integrado por grupos sectoriales académicos, Corporaciones Autónomas Regionales, administraciones municipales y departamentales para el desarrollo de iniciativas y mesas de trabajo con el fin de realizar la solicitud de inscripción en la Lista de Patrimonio Mundial de la Unesco.

Cada uno de los departamentos y entidades que conformen dicha comisión técnico-regional, dentro de su marco de gasto de mediano plazo, propenderá por la adecuada disponibilidad de recursos que permita el cumplimiento de los objetivos.

Observación: Cuando en el artículo 6° se insta al Ministerio a coordinar las acciones de los entes territoriales para que se formule el expediente de postulación ante la Unesco, dicha actividad se alinea con la asesoría y acompañamiento que usualmente se brinda para estos casos con la ventaja de asignar la responsabilidad presupuestal en los departamentos. Valdría la pena insistir en que debe cumplirse con la normatividad que ya existe actualmente para llevar a cabo los procesos respectivos.

Agradezco tener en cuenta las anteriores consideraciones.

Cordialmente,



**MARIANA GARCÉS CÓRDOBA**  
Ministra de Cultura

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS  
DEL MINISTERIO DE CULTURA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077  
DE 2017 CÁMARA, 202 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual la nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana.*

Bogotá, D. C, 30 de noviembre de 2017.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto:** Concepto técnico sobre el Proyecto de ley número 077 de 2017 Cámara, 202 de 2016 Senado, *por medio de la cual la nación se asocia*

*a la exaltación de la obra artística de la maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana.*

Respetado señor Secretario:

Para que obre en el expediente, de manera respetuosa me permito emitir concepto técnico sobre el proyecto de ley mencionado en el asunto, en los siguientes términos:

Respecto al artículo 2° del mencionado proyecto de ley, que señala:

Artículo 2°. *En homenaje público a la maestra Cecilia Vargas Muñoz y coincidiendo el bicentenario del municipio de Pitalito, Huila, lugar de su natalicio, decretese el año 2018-2019 por parte del Ministerio de Cultura, como año homenaje a Cecilia Vargas Muñoz y su obra.*

Cabe señalar lo siguiente:

La función que se le confiere al Ministerio de Cultura, no tiene relación directa con nuestro quehacer institucional, dado que se trata de exaltar a una exponente que se desenvuelve en el campo de la artesanía. De acuerdo con el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1080 de 2015, “*El Ministerio de Cultura tendrá como objetivos formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en materia cultural de modo coherente con los planes de desarrollo, con los principios fundamentales y de participación contemplados en la Constitución Política y en la ley y le corresponde formular y adoptar políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo a su cargo*”. (Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura).

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que existe una entidad encargada de los temas referentes al campo de la artesanía, consideramos que decretar ese homenaje le correspondería a Artesanías de Colombia, ya que lo dispuesto en el artículo objeto de análisis, guarda concordancia con el quehacer institucional de esa entidad: “*Artesanías de Colombia S. A. tiene por objeto la promoción y el desarrollo de todas las actividades económicas, sociales, educativas y culturales, necesarias para el progreso de los artesanos del país y del sector artesanal*”. (Decreto número 1074 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo).

Agradezco tener en cuenta las anteriores consideraciones.

Cordialmente,



**MARIANA GARCÉS CÓRDOBA**  
Ministra de Cultura

**CARTA DE COMENTARIOS  
DE LA FEDERACIÓN NACIONAL  
DE COMERCIANTES (FENALCO)  
AL PROYECTO DE LEY 022 DE 2017  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2017.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado señor Secretario

Actualmente en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes cursa el Proyecto de ley 022 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones*

El artículo 1° de la iniciativa en mención manifiesta lo siguiente:

*“Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la promoción y protección efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la alimentación y nutrición adecuadas y a la salud a través de la regulación de la publicidad directa e indirecta de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud dirigidos a niñas, niños y adolescentes, incluidas todas las actividades de promoción, patrocinio, distribución y venta”. (Subraya y negrilla fuera de texto).*

Como puede observarse, dicho proyecto de ley tiene como objetivo principal regular la publicidad, que es una manifestación de los derechos del consumidor contenido en el artículo 78 de la Constitución Política, de acuerdo al numeral 1.4 del artículo 3° de la Ley 1480 conocida como el Estatuto del Consumidor.

Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente en la Sentencia C-973/02:

*“La configuración sustancial y procesal de este aspecto –calidad de los bienes y servicios– del derecho del consumidor, según la Constitución Política, es del resorte del legislador. De una parte, el artículo 78 de la C. P., atribuye a la ley la función de regular el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad. De otra parte, la misma norma constitucional hace responsables a los productores–además de los distribuidores– por “[e]l adecuado*

*aprovisionamiento a consumidores y usuarios”, pero esta responsabilidad se establece “de acuerdo con la ley”.*

Dado lo anterior, según el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, la Comisión Primera Constitucional Permanente tiene como funciones:

“Comisión Primera.

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”. (Subraya y negrilla fuera de texto).*

En nuestra opinión, de acuerdo a los criterios anteriormente expuestos, la iniciativa mencionada debería ser tramitada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y no por la Sexta como fue repartida.

Hacemos este llamado para evitar que la iniciativa recaiga en un vicio procedimental de los contenidos en el artículo 157 de la Constitución Política. En este sentido acudimos a sus buenos oficios para que de cara a estos argumentos, se revise la correspondiente repartición.

Reciba un cordial saludo,

  
**GUILLERMO BOTERO NIETO**  
Presidente

Copia: honorable Representante Wílmer Ramiro Carrillo – Presidente Comisión Sexta.

Doctor Jaír Ébat Díaz – Secretario Comisión Sexta.

**CONTENIDO**

Gaceta número 15 - Miércoles, 31 de enero de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ponencia para cuarto debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2017 Senado, 265 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar la primera sentencia condenatoria. .	1
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ponencia para segundo debate al Proyecto de ley orgánica número 188 de 2017 Cámara, por el cual se modifica parcialmente la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector del Agua Potable y Saneamiento Básico.	2

	Págs.		Págs.
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 151 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. ....	4	Cámara, 101 de 2016 Senado, por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia. ....	14
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 104 de 2017 Cámara, por medio de la cual se convierte en política de Estado el Fondo Álvaro Ulcué Chocué para la promoción de la educación superior de los miembros de las comunidades indígenas, y se dictan otras disposiciones. ....	5	Carta de comentarios del Ministerio de Cultura al Proyecto de ley número 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016 Senado, por medio de la cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones. ....	16
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 179 de 2017 Cámara, 212 de 2017 Senado, Por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo vinculados a la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro. ....	8	Carta de comentarios del Ministerio de Cultura al Proyecto de ley número 141 de 2017 Cámara, 235 de 2017 Senado, por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero. ....	18
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 221 de 2017 Cámara, 34 de 2016 Senado, Por la cual se adiciona la Ley 1527 de 2012, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones. ....	11	Carta de comentarios del Ministerio de Cultura al Proyecto de ley número 077 de 2017 Cámara, 202 de 2017 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la exaltación de la obra artística de la maestra Cecilia Vargas Muñoz por sus aportes a la cultura colombiana. ....	21
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley número 302 de 2017		Carta de comentarios de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) al proyecto de Ley 022 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones. ....	22