



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 53

Bogotá, D. C., jueves, 20 de febrero de 2014

EDICIÓN DE 16 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2014 CÁMARA

por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Considerando la problemática y el impacto social, así como las críticas al Sistema General de Pensiones, en especial por quienes han logrado acceder a este beneficio luego de dedicar su tiempo, traducido en la labor diaria entregada a los empresarios en unos casos, en otros las entidades estatales, de esta forma, es conveniente analizar la propuesta del articulado, toda vez que debe ser objeto de estudio por parte del Legislador los descuentos que se efectúan a las personas jubiladas, con razón a que ellos durante un término mínimo de 20 años realizaron sus aportes, pues aun así dentro de la justicia y equidad social, no se concibe como una persona luego de tantos años de aportes al Sistema, subsista con una obligación de la cual se deduce considerablemente (12%), máxime cuando la mayoría de las personas pensionadas devengan un salario mínimo, que no les garantiza en su totalidad el acceso a elementos que conlleven a salvaguardar o mejorar su mínimo vital de vida.

Bajo el entendido de que el Sistema de Seguridad Social es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, con los que cuentan las personas y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollan para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la capacidad económica de sus ciudadanos, y con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad, se expidió la Ley 100 de 1993, que enmarca además una serie de principios que en la actualidad resultan insuficiente con relación a las sumas de dinero que recibe una persona por concepto de pensión frente a las deducciones de las cuales son sujetos estas personas.

Esta iniciativa permite ante todo evaluar las garantías y los beneficios para las personas pensionadas entregadas por dicho Sistema, observando siempre los principios del Sistema General de Pensiones, pues en cuanto al de eficiencia, este se debe entender frente al efecto y el impacto social, la sostenibilidad fiscal del Estado, y los beneficios que pueden generar a los estratos sociales más bajos que perciben una pensión.

La Constitución Política de Colombia, impone a la Seguridad Social criterios de universalidad solidaridad y eficiencia. En sentido lato del articulado propuesto frente a los principios enunciados anteriormente y las consideraciones expuestas, no es armónico, pues estamos hablando de un sistema pensional contributivo que en primer momento luego de tardar mucho en llegar a la población colombiana, dista de ser universal, por lo tanto debe ser complementado con subsidios y programas independientes que alivien las cargas cuando dichas generaciones logren el tan anhelado beneficio de la pensión.

La financiación de tales programas no puede recaer sobre los aportes de los pensionados, sino que ha de proceder de los recursos fiscales de todos los niveles estatales. Así es que es posible desarrollar, solidarizar y extender la seguridad social en sus aspectos pensionales para lograr la finalidad del sistema con eficiencia a sus cotizantes.

De otra parte, el sistema pensional ha de ser solidario en la base de garantizar beneficios básicos a los pensionados, alimentándose de recursos presupuestales, mas no con deducciones de su mesada, como sucede en la actualidad.

En concordancia con lo anterior, y en consideración a que los fines esenciales del Estado están orientados a “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución¹”, cuyos fines se logran a través de la función

1 Constitución Política de Colombia 1991, artículo 2°.

administrativa, judicial o legislativa, siendo esta última la vía más expedita para propender la búsqueda del interés general y la protección de las personas menos favorecidas bajo el amparo general de la Ley 100 de 1993.

Es así como en el artículo 204 de la mencionada ley, se establece que el aporte a realizar por parte de los pensionados será del 12%, si bien es cierto que de allí nace una fuente de ingreso para amparar obligaciones del Estado, no es menos cierto que el imperio de la ley proteja a través del articulado propuesto a un sujeto de especial protección, como es el caso de los adultos mayores.

Si bien se trata de personas que han entregado gran parte de su vida y utilidad laboral a empresas de Derecho Público y Privado, el Estado debe propender por la salvaguarda y extensión de sus Derechos, máxime cuando muchos de ellos dependen única y exclusivamente del ingreso de su mesada pensional, la cual ha definido la honorable Corte Constitucional como: *“una prestación económica, resultado final de largos años de trabajo, ahorro forzoso en las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y cuando la disminución de la capacidad laboral es evidente. Su finalidad directa es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un descanso “remunerado” y “digno”, fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución².*

Así las cosas, y de acuerdo a lo previsto en el artículo 48 de la Carta Política, en el cual se establece el régimen de seguridad social, dentro del cual se encuentra el reconocimiento del sistema pensional, y en este la pensión de vejez, resulta clara la esencia de la implementación del sistema bajo los principios de eficiencia, universalidad, integralidad, unidad, participación y solidaridad, entendiendo este último como la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil, cuya iniciativa debe estar en cabeza del Estado con la reducción de aporte de los pensionados para el Sistema del 12 al 4%, pues es un 8% que muy probablemente enriquecerá una economía promovida por un dinamismo sostenible, pues mayores serán las posibilidades de hacer efectivos derechos sociales, económicos y culturales, aumentando igualmente el número de personas con acceso a bienes y servicios básicos de forma gradual, fomentando un ambiente propicio para la inversión y la generación de empleo en el desarrollo del Estado Social de Derecho.

Con la aprobación de este articulado, se dará plena aplicación a la gama de Derechos de los cuales son titulares los colombianos, en especial los adultos mayores, sujetos que gozan de protección preferente, pues esta resultaría siendo la traducción de la función protectora del Estado fundada en la equidad y la igualdad, en búsqueda de una economía próspera para todas aquellas personas que no cuentan con el acceso a todos los elementos configurativos de un mínimo vital definido por la honorable Corte Constitucional en sentencia de Tutela número 184 de 2009, en ponencia del doctor Juan Carlos Henao Pérez como ***“la característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida. Sin embargo, esto no significa que cualquier variación en los ingresos implique necesariamente una vulneración de este derecho. Por el contrario, existe una carga soportable para cada persona, que es mayor entre mejor haya sido la situación económica de cada quien. Por esto, entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna”***.

En consecuencia se pone a consideración el siguiente articulado:

ARTICULADO

“por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2015.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

Cordialmente;

Ángel Custodio Cabrera Báez,

Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 7 de febrero del año 2014 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

² Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-107/2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

TEXTOS DEFINITIVOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2012 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2012

por medio de la cual se establecen lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción ambientalmente sostenible, se otorgan incentivos para su implementación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, y se fijan los parámetros generales para otorgar beneficios económicos e incentivos financieros y otro tipo de estímulos que puedan ser creados para el fomento de la construcción sostenible en Colombia.

Artículo 2°. *Construcción sostenible.* Entiéndase por construcción sostenible, el conjunto de acciones y medidas para la construcción, modificación, remodelación o adecuación de edificaciones, que promuevan la sostenibilidad ambiental, social y económica durante todo su ciclo de vida.

Artículo 3°. *Política Nacional de Construcción Sostenible.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación, formularán la Política Nacional de Construcción Sostenible en coordinación con las autoridades competentes, en un plazo máximo de un (1) año desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica a las personas naturales y jurídicas, residentes para efectos fiscales en el territorio colombiano. El Gobierno Nacional, las entidades territoriales y demás entidades públicas deberán atender y dar aplicación a los lineamientos establecidos en la presente ley.

La formulación e implementación de la Política Nacional de Construcción Sostenible, estará dirigida a todas las edificaciones nuevas y existentes de origen público y privado, en suelo urbano y rural de Colombia.

Parágrafo. Los Concejos Municipales, Distritales y las Asambleas Departamentales podrán dictar las normas pertinentes para la aplicación de los beneficios tributarios de que trata la presente ley y otro tipo de estímulos que puedan ser establecidos por las entidades territoriales para la promoción de la construcción sostenible en el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones.

En todo caso, las entidades territoriales deberán tener en cuenta el marco general fijado por la presente ley y su reglamentación, buscando la complementariedad y concurrencia que permitan la aplicación real de la Política Nacional de Construcción Sostenible en todo el territorio nacional.

Artículo 5°. *Lineamientos de la Política Nacional de Construcción Sostenible.* Para la formulación de la Política Nacional de Construcción Sostenible el Gobierno Nacional tendrá en cuenta como mínimo los siguientes lineamientos, sin perjuicio de ser mejorados

y actualizados en relación con la dinámica global ambiental:

1. El establecimiento de principios y criterios de gradualidad sobre uso y manejo eficiente de recursos naturales y energéticos, materiales tradicionales y alternativos, suelo, técnicas y tecnologías en las diferentes etapas del ciclo de la construcción, sobre hábitos y un sistema de valores, entre otros, asociados a la sostenibilidad de la construcción.

2. La definición de criterios para construcción sostenible teniendo en cuenta las condiciones físicas, geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales.

3. La determinación de los criterios de construcción sostenible para elementos individuales de edificaciones, para edificaciones en su conjunto o para ambos, teniendo en cuenta el uso, tamaño, e impacto ambiental de las mismas sobre su entorno.

4. El establecimiento de criterios diferenciados que permitan la implementación en edificaciones nuevas o existentes.

5. El establecimiento de medidas encaminadas a adaptar gradualmente las edificaciones de propiedad del Estado a parámetros y criterios de construcción sostenible.

6. La articulación con las diferentes entidades y organismos del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, a través de políticas públicas, normatividad, planes, programas y demás iniciativas, vigentes o de formulación futura, en torno a la promoción de la construcción sostenible en el territorio Nacional.

7. La promoción de procesos de asociatividad multisectorial de los sectores público y privado, con el fin de integrar el concepto de construcción sostenible y posicionar al país en la ejecución de estrategias y proyectos concretos en construcción sostenible.

8. El desarrollo de instrumentos de diversa naturaleza, que permitan implementar prácticas en todas las etapas del ciclo de la construcción y a través de todos sus actores, que contribuyan al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a disminuir la degradación ambiental, promoviendo la salud y calidad de vida al interior de las edificaciones y en su entorno.

Artículo 6°. *Beneficios e incentivos para la construcción sostenible.* Los propietarios, poseedores o desarrolladores de construcciones sostenibles podrán optar por beneficios e incentivos de carácter: tributario, de equiparación tarifaria en servicios públicos domiciliarios, de financiamiento, y demás que defina el Gobierno Nacional, sin perjuicio de otros incentivos que puedan establecer las entidades territoriales para el fomento de la construcción sostenible el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones.

Artículo 7°. *Criterios de sostenibilidad para otorgar beneficios e incentivos.* Para otorgar los beneficios e incentivos de que trata la presente ley el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, deberá acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de

Vivienda Ciudad y Territorio en coordinación con las autoridades competentes.

Se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Localización y uso del suelo, en concordancia con las normas de ordenamiento territorial.
2. Incorporación de materiales alternativos y/o sostenibles de construcción.
3. Uso eficiente de energía y/o adopción de alternativas energéticas.
4. Uso eficiente de agua.
5. Manejo adecuado y disminución de residuos sólidos e implementación de sistemas de reciclaje y/o reúso.
6. Adecuada calidad sanitaria para el hábitat humano.

Parágrafo 1°. En relación con las competencias asignadas por la presente ley, a través de la reglamentación respectiva se evaluará el desarrollo de medidas diferenciadoras, que permitan la aplicación de los criterios de sostenibilidad en construcciones nuevas y existentes.

Parágrafo 2°. Los criterios de sostenibilidad, en todo caso serán ponderados, teniendo en cuenta, las condiciones físicas, geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales, de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin.

Artículo 8°. *Beneficios tributarios.* Las entidades territoriales podrán exonerar hasta el 100% del valor de la obligación sustancial del impuesto predial, impuesto de delineación urbana construcción y complementarios, o de los tributos que hagan sus veces, sobre inmuebles de los contribuyentes propietarios, poseedores o desarrolladores que acrediten el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad enunciados en la presente ley y su respectiva reglamentación.

Parágrafo. Los beneficios tributarios podrán ser otorgados por términos renovables de un año (1), sin exceder el plazo contemplado en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, previa acreditación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley y su reglamentación.

Artículo 9°. *Incentivo de equiparación tarifaria en servicios públicos domiciliarios.* Los propietarios o poseedores de inmuebles que acrediten el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad en los términos definidos por la presente ley y su reglamentación, tendrán derecho a solicitar y obtener la equiparación del inmueble con el estrato uno (1), para efectos del cobro de servicios públicos domiciliarios ante la respectiva autoridad de planeación Municipal, Distrital, o ante la entidad que haga sus veces, de conformidad con la reglamentación emitida en los términos descritos en el artículo 7° de la presente ley.

Parágrafo 1°. En todo caso el inmueble sobre el cual se solicite la equiparación tarifaria, deberá tener un uso residencial.

Parágrafo 2°. El propietario o poseedor del inmueble perderá automáticamente el incentivo de equiparación tarifaria cuando se advierta deterioro del inmueble o destinación a un uso distinto del residencial.

Parágrafo 3°. El incentivo de equiparación tarifaria será concedido previa acreditación de los criterios de sostenibilidad, por periodos renovables de un (1) año, sin exceder de diez (10) años.

Parágrafo 4°. Se podrá acceder al incentivo de que trata el presente artículo siempre y cuando el inmueble no supere unos niveles máximos de consumo que serán establecidos por la reglamentación de la presente ley.

Artículo 10. *Incentivo de financiamiento para el fomento de la construcción sostenible.* Créase el mecanismo de financiamiento verde, como un instrumento de financiación y fomento en la demanda de construcciones sostenibles en todo el territorio colombiano, dirigido y coordinado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las autoridades competentes.

El financiamiento verde consistirá en el otorgamiento de créditos blandos y/o subsidios a través de entidades financieras del sector público como el Banco Agrario de Colombia, Findeter, Fonvivienda u otras agencias especializadas del Estado, con destino a las personas interesadas en la adquisición de viviendas nuevas, adecuación o mejoramiento de viviendas existentes, en cualquier caso siempre en relación con el cumplimiento y acreditación de los criterios de sostenibilidad fijados en la presente ley y su reglamentación.

El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, adelantará las acciones pertinentes para incorporar con prioridad en los programas de vivienda, esquemas de financiamiento verde, con prelación para las personas que aún no posean una vivienda propia o se encuentren en situación de vulnerabilidad, dando prioridad a los programas de vivienda de interés social, prioritario y prioritario rural.

Artículo 11. *Acreditación de los criterios de sostenibilidad para la obtención de beneficios e incentivos.* Para acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin, el propietario, poseedor o desarrollador al momento de solicitar el otorgamiento de licencias urbanísticas, deberán adjuntar en dicha solicitud la certificación o estudio que permita determinar la viabilidad del proyecto de construcción sostenible, en relación con el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.

La certificación o estudio deberá ser elaborada y firmada por el diseñador o desarrollador del respectivo proyecto o por profesionales idóneos, quienes conjunta y solidariamente con el urbanizador serán responsables frente a la información de acreditación suministrada, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras y su posterior uso.

Dicha certificación será estudiada y autorizada por las Secretarías de Hacienda, Hábitat y/o Planeación, las Curadurías Urbanas, Municipales y Distritales, según sea el caso, para que se otorguen las exenciones tributarias de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación expedida para tal fin.

Artículo 12. *Implementación gradual en las edificaciones y proyectos del Estado.* El Gobierno Nacional y demás entidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas pertinentes orientadas a cumplir de manera gradual los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley en los inmuebles de su propiedad; la gradualidad en la implementación no podrá superar un término de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo. Las nuevas edificaciones del Gobierno Nacional y demás entidades públicas, ajustarán de manera gradual sus proyectos de construcción a los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley y su reglamentación.

Artículo 13. *Investigación y difusión.* El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, implementará una estrategia con las facultades de ingeniería, arquitectura y demás carreras afines con la construcción, para que a través de los escenarios académicos, se impulse la investigación, el desarrollo, la aplicación y difusión de innovaciones tecnológicas en dicha materia y se adopte una estrategia nacional para la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y de la huella de carbono, acordes a los programas de responsabilidad ambiental y social de la Política Nacional de Construcción Sostenible en Colombia.

Los Ministerios de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional, y el Departamento Nacional de Planeación, deberán informar y promocionar masivamente los beneficios de la presente ley a través de sus páginas web y de los espacios de televisión institucional a que tengan derecho, con el fin de fomentar la construcción sostenible en el territorio nacional.

Artículo 14. *Reglamentación.* En relación a las competencias asignadas en los artículos precedentes, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación de la

presente ley a más tardar dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Representantes,

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
Ponente Coordinador

LIBARDO ANTONIO TABORDA CASTRO
Ponente Coordinador

HERIBERTO ESCOBAR GONZALEZ
Ponente Coordinador

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Ponente

NANCY DENISE CASTILLO GARCIA
Ponente

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAU
Ponente

MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUELLAR
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., diciembre 17 de 2013

En Sesión Plenaria del día 16 de diciembre de 2013 fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 119 de 2012 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 159 de 2012, por medio de la cual se establecen lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción ambientalmente sostenible, se otorgan incentivos para su implementación y se dictan otras disposiciones.** Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en las actas de Sesión Plenaria número 260 de diciembre 16 de 2013, previo su anuncio el día 13 de diciembre de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 259.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

NOTAS ACLARATORIAS

NOTA ACLARATORIA AL TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el establecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan o tras disposiciones.

Bogotá, D. C., febrero 20 de 2014

SG.2.0269/2014

Señores

IMPRENTA NACIONAL

Ciudad.

Referencia: Nota aclaratoria (título Proyecto de ley número 097 de 2012 Cámara)

Por medio de la presente me permito solicitar a ustedes sea publicada la presente nota aclaratoria, ya que en el momento de elaborar el Texto Definitivo de Plenaria se cometió un error de transcripción en el título del mencionado proyecto, una vez revisado el audio de la Sesión Plenaria de aprobación que corresponde al día lunes 16 de diciembre de 2013 el título del proyecto es el siguiente:

Proyecto de ley número 097 de 2012 Cámara, por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el establecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan o tras disposiciones.

Atentamente,

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 328 DE 2013 CÁMARA, 202 DE 2013 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., febrero 4 de 2014

Doctora

PILAR RODRÍGUEZ ARIAS

Secretaria General

Comisión Segunda o de Relaciones Internacionales

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

Bogotá, D. C.

Referencia: Remisión concepto al **Proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara, 202 de 2013 Senado**, *por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

De manera atenta, se procede a remitir el concepto al **Proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara, 202 de 2013 Senado**, *por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones*, para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Alejandro Badillo Rodríguez,

Coordinador,

Grupo de Trabajo de Actividad Legislativa.

Anexo: 10 folios.

Bogotá, D. C., febrero de 2014

Honorable Representante

IVÁN CEPEDA CASTRO

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8-68

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Referencia: Concepto **Proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara**, *por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expone observaciones de índole constitucional al Proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara, que tiene por objeto que la Nación se asocie al centenario de fundación del municipio de Cajamarca en el departamento del Tolima, autorizando las

apropiaciones presupuestales que sean necesarias, a fin de respaldar, apoyar, en general prestar el apoyo financiero y económico para realizar la adecuación de distintas obras de interés público y social, así como la inclusión de la población en actividades que fomenten la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la incursión en el manejo y sostenibilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones, redundando así en mejores condiciones de vida para sus habitantes, así como la conservación del patrimonio histórico que representan las comunidades y el campesinado de esta zona del país para poder defender su identidad y territorio; requiriendo así un acompañamiento del Gobierno Nacional.

El proyecto de ley en estudio, pese a ser una iniciativa importante que permite corregir los problemas que presenta el municipio de Cajamarca, declarándolo zona estratégica para la producción de alimentos o zona de reserva alimentaria¹, con el fin de brindarle los requerimientos necesarios y el apoyo económico suficiente que permita que esta zona del país fortalezca su vocación agrícola. Además la iniciativa congresional, implementa el enriquecimiento cultural de la región a través de la adquisición de la casa de la cultura, la adecuación del matadero municipal, también preceptúa el proyecto de ley la conectividad de redes y el acceso a las tecnologías, así como disponer los espacios pertinentes para que los habitantes puedan desarrollar actividades sanas y den un uso adecuado al espacio y tiempo libre.

En la exposición de motivos de la iniciativa legislativa se resalta la necesidad de acompañamiento del Gobierno Nacional, regional y local, con generación de políticas públicas concertadas con las comunidades, que permitan garantizar derechos fundamentales para las actuales y futuras generaciones, derechos tales como: Derecho a la vida, al agua, a un ambiente sano, al alimento, a la seguridad alimentaria y al territorio entre otros. Además la iniciativa tiene la pretensión de convertir a Cajamarca en una despensa agrícola de Colombia².

1 Proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara - Artículo 2°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, declara al municipio de Cajamarca, en el departamento del Tolima, como zona estratégica para la producción de alimentos o zona de reserva alimentaria, para lo cual le brindará todas las condiciones y recursos económicos necesarios, para que pueda seguir siendo la despensa agrícola de Colombia.

2 De esta manera, es importante valorar y resaltar el papel relevante de las comunidades y habitantes de esta importante zona del país, en el sentido de defender su identidad y territorio, como lo ha expresado entre otros, el Comité Ambiental y Campesino de Cajamarca, venimos de la tierra del Volcán Machín, frente a las diferentes afectaciones generadas por la implementación de megaproyectos de explotación minero-energética, en su mayoría implementados por empresas transnacionales, entre las que está la polémica AngloGold Ashanti, con el proyecto de La Colosa, el cual consideran los habitantes, una amenaza ambiental, social y política para toda la región. Lo que amerita seguimiento, monitoreo, acompañamiento del Gobierno Nacional, regional y local, con generación de políticas públicas concertadas con las comunidades, que permitan garantizar derechos fundamentales para las actuales y futuras generaciones: al agua, a la vida, a un

A continuación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social presentará los argumentos constitucionales y de conveniencia respecto al Proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara.

1. Falta de unidad de materia

El Congreso tiene la potestad de expedir leyes mediante las cuales se efectúa el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha identificado tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber: (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios³.

Al analizarse la integridad del texto propuesto se encuentra que el título *por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima; honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones*, infiere que se trata de una ley que debe tramitarse como lo establece la Corte Constitucional, como una ley de honor, sin embargo, al analizarse las disposiciones normativas contenidas en el texto se denota que muchos de los artículos no son responsivos al tema referido en el título asignado al proyecto de ley, es decir; se estaría presentando un vicio de orden constitucional al desconocerse los artículos 158 (Unidad de materia) y 169 (título de las leyes) de la Constitución Política, toda vez que los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° se refieren a temas tales como: Declaración del municipio de Cajamarca como zona estratégica de producción de alimentos, adquisición de la casa de la cultura, la conectividad de redes a través de la inclusión en el Plan Nacional de Conectividad, la construcción de polideportivos y la adecuación y dotación del matadero municipal⁴. Sin atender en ninguno de los artículos a lo referido en el

título del proyecto de ley, esto es la conmemoración u honor del centenario del municipio de Cajamarca y el natalicio de su fundador.

El artículo 158 de la Constitución Política señala que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se desarrollen con ella. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-245 de 2004, establece el concepto de unidad de materia, el cual no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen.

El tribunal constitucional ha señalado que la unidad de materia se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistémica y teleológica entre los distintos aspectos que regulan la ley y la materia dominante de la misma⁵.

En el presente caso, el proyecto de ley en los artículos del 2° al 6° impone funciones y cargas a diferentes entidades del sector central en temas de infraestructura, política pública respecto de seguridad alimentaria y conectividad, denota que no hay conexión entre los artículos mencionados con el título que se le ha dado a la misma, infringiendo así no solo el artículo 158 (unidad de materia) sino además el artículo 169 de la Constitución Política (título de las leyes) que se refiere a la estricta correspondencia entre el título del proyecto y la temática del mismo.

Al no existir la corresponsabilidad descrita se vulnera el principio que ha sido denominado por la jurisprudencia de la Corte, como el principio de unidad de materia legislativa el cual es una garantía fundamental dentro del modelo institucional que define la organización de Estado que busca racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en las iniciativas legislativas guarden la necesaria armonía con el tema general del proyecto⁶.

El desconocimiento de la unidad de materia no solo desconoce los preceptos constitucionales (artículos 158 y 169) sino también lo desarrollado en la Ley 5ª de 1992, que prevé las competencias específicas de cada una de las comisiones en las que se deben tramitar los proyectos de ley.

Al revisarse los antecedentes del trámite legislativo se encuentra que el Proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara se adelantó ante la Comisión Segunda. Entre las competencias asignadas a esta comisión se encuentran temas relacionados con: 1. Política Internacional. 2. Defensa Nacional y Fuerza Pública. 3. Tratados Públicos. 4. Carrera Diplomática y Consular. 5. Comercio Exterior e Integración Económica. 6. Política portuaria. 7. Relaciones Parlamentarias, Internacionales y Supranacionales. 8. Asuntos diplomáticos no

ambiente sano, al alimento, a la seguridad alimentaria y al territorio entre otros, no solo de esta zona del país, sino de toda Colombia, como bien lo expresa el autor de este proyecto que Cajamarca es considerada la despensa agrícola de Colombia tomado de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones*.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-817 de 2011, M. P. Vargas Silva Luis Ernesto.

4 Artículo 2°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, declara al municipio de Cajamarca, en el departamento del Tolima, como zona estratégica para la producción de alimentos o zona de reserva alimentaria, para lo cual le brindará todas las condiciones y recursos económicos necesarios, para que pueda seguir siendo la despensa agrícola de Colombia.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, respaldará y apoyará entre otros al municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, en la adquisición de la Casa de la Cultura *Para Volver a Creer* como patrimonio histórico, cultural y símbolo de los antecesores de la colonización cajamarquina.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional incluirá al municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, en el Plan Nacional de Conectividad a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en zona wifi, centros comunitarios digitales rurales, tablets para estudiantes y campesinos.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), apoyará las iniciativas en la adecuación del Coliseo Teresa Camacho y la construcción de los polideportivos en las Veredas La Ceja y La Judea.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional a través del Departamento de la Prosperidad Social, respaldará la adecuación, dotación y terminación del matadero municipal.

5 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Sentencia C-484 de 2003.

6 Ibídem.

reservados constitucionalmente al gobierno. 9. Fronteras. 10. Nacionalidad. 11. Extranjeros. 12. Migración. 13. **Honores y monumentos públicos.** 14. Servicio militar. 15. Zonas francas y de libre comercio. 16. Contratación Internacional.

Empero, al contener el proyecto de ley en la totalidad del texto normativo disposiciones referentes a temas de infraestructura, obras públicas, adecuaciones y que lo único referente a los honores y monumentos es el título en la iniciativa legislativa, denota que hay una inconsistencia en el trámite legislativo, toda vez que este debió adelantarse ante la Comisión Sexta, que tiene dentro de sus competencias conocer de temas relacionados con: 1. **Comunicaciones.** 2. Tarifas. 3. Calamidades públicas. 4. **Funciones públicas y prestación de los servicios públicos.** 5. **Medios de comunicación.** 6. Investigación científica y tecnológica. 7. **Espectros electromagnéticos.** 8. Órbita geostacionaria. 9. **Sistemas digitales de comunicación e informática.** 10. Espacios aéreos. 11. **Obras públicas y transporte, turismo.** 12. Desarrollo turístico. 13. **Educación y cultura,** y no ante la Comisión Segunda como se tramitó.

II. Desconocimiento de las competencias del Departamento para la Prosperidad Social (DPS)

El Tribunal Constitucional ha establecido que la atribución con la que cuenta el legislador debe ser ejercida dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, esto es que la corporación democrática no puede por el mero hecho de conmemorar una fecha específica derivada del natalicio de alguno de los fundadores, o representación autóctona de la región imponer cargas tales como efectuar o crear beneficios a cargo del erario que desconozcan los principios que rigen el Presupuesto General de la Nación y en general, resulten una imposición presupuestal que no atienda una necesidad real de la población⁷.

De la misma manera, cree la Corte que los decretos de honores que expide el legislador no pueden convertirse en un pretexto para otorgar gracias, dádivas o favores personales a cargo del erario, ni para ordenar gasto público con desconocimiento del reparto de competencias existente entre la Nación y los municipios.

Ahora, específicamente refiriéndonos al artículo 6º⁸ de la iniciativa legislativa mediante el cual se impone al Departamento Administrativo para la prosperidad Social la obligación de respaldar la adecuación, dotación y terminación del matadero municipal, resulta ser una imposición ajena a las competencias regladas en el Decreto número 4155 de 2011 y no se encuentran contempladas dentro del objeto social del Departamento para la Prosperidad Social. En este sentido, no puede la ley adjudicar a un Departamento Administrativo ejecución de programas y proyectos que se encuentren por fuera del régimen que le aplica y que requieran una adecuación presupuestal diferente.

La iniciativa legislativa en el artículo 2º⁹ autoriza la asignación de una partida presupuestal para impul-

sar el desarrollo agrícola en el municipio de Cajamarca en el departamento del Tolima y consecuentemente en el articulado de la ley para fortalecer escenarios de diversidad cultural y desarrollo económico para volver a creer en el municipio, sus habitantes y comunidades.

Es preciso aclarar que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad del Gobierno Nacional que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, que tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, **formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011,** las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas¹⁰ en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

Consecuentemente, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social atiende a población vulnerable en condición de pobreza, población afectada por ataques de grupos al margen de la ley, población vulnerable atendida por otros programas del DPS y población en situación de desplazamiento en procesos de retorno¹¹. Entendiéndose de esta manera, que las obras de infraestructura y hábitat además de requerir los parámetros de factibilidad, estructuración, contratación, ejecución, liquidación, junto con el respectivo seguimiento y evaluación del proyecto adoptados por el Departamento para la Prosperidad Social, está orientado a la ejecución o adecuación de obras con sentido social y la reconstrucción de infraestructura afectada por hechos violentos, atendiendo así el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

Se hace necesario mencionar que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene dos modelos de gestión:

El primer modelo es ejecutado a través de los convenios de gestión integral con Fonade, el segundo modelo es mediante la suscripción de convenios interadministrativos con los entes territoriales, de tal manera

para la producción de alimentos o zona de reserva alimentaria, para lo cual le brindará todas las condiciones y recursos económicos necesarios para que pueda seguir siendo la despensa agrícola de Colombia.

Parágrafo único. Se autoriza al Gobierno Nacional, para que por conducto del Ministerio de Agricultura, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de esta ley. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y las competencias previstas en la Ley 715 de 2001, modificada por la Ley 1176 de 2007.

10 Entidades Adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: *Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Instituto colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y Centro de Memoria Histórica.*

11 <http://www.dps.gov.co/contenido.aspx?catID=424&conID=164&pagID=8618>

7 Ver Sentencia C-817 de 2011.

8 “Artículo 6º. El Gobierno Nacional a través del Departamento de la Prosperidad Social, respaldará la adecuación, dotación y terminación del matadero municipal”.

9 Artículo 2º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, declara al municipio de Cajamarca, en el departamento del Tolima, como zona estratégica

que los proyectos presentados deben cumplir con las siguientes condiciones para su ejecución:

i) Que sean proyectos pertinentes que beneficien a la población objeto de atención del DPS, y

ii) Que cumplan con los requisitos mínimos para realizar los estudios de viabilización¹².

12 **“Modelo de Gestión Infraestructura y hábitat en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**
El modelo de gestión para la ejecución de un proyecto por parte del DPS, plantea las siguientes etapas de acuerdo con el ciclo de proyectos:

Factibilidad: *Es la etapa inicial del proceso cuyo objeto es la depuración de los subproyectos presentados por los Entes Territoriales. Incluye la verificación de las condiciones técnicas asociadas a la ejecución y el cumplimiento de requisitos mínimos que permitan la adecuada asignación de recursos y la verificación del compromiso de las Entidades Territoriales (ET) con la gestión y ejecución de los subproyectos. El análisis de factibilidad incluye el registro en el Banco de Proyectos Interno; la verificación de la focalización, pertinencia y oportunidad; la revisión técnica de los subproyectos; la definición del nivel de madurez y el cumplimiento de requisitos mínimos de documentación para la viabilidad jurídica de la suscripción de los convenios entre los Entes Territoriales y el DPS. El proceso de análisis de factibilidad puede tomar aproximadamente 3 meses.*

Estructuración de los proyectos de obra: *En esta etapa, se complementa y culmina el ejercicio de estructuración de los subproyectos con la elaboración de los estudios y diseños requeridos para establecer costos y presupuestos detallados requeridos para la ejecución de las obras. Dependiendo del nivel de complejidad de los proyectos y su estado de maduración, el proceso de estructuración puede tomar entre 2 y 5 meses.*

Contratación: *Para efectos de estructurar, ejecutar y supervisar los subproyectos, el DPS tiene a su disposición: a) Un equipo propio para adelantar el análisis de factibilidad y planear y hacer el seguimiento a la contratación de los estudios y diseños, y la interventoría de los proyectos; b) Firmas consultoras para la realización de los estudios y diseños y la interventoría de los proyectos; c) Convenios de apoyo financiero, técnico y social con los Entes Territoriales para la ejecución de las obras. En esta etapa se estima un tiempo mínimo de 3 meses.*

Ejecución Obra: *Los subproyectos se deben desarrollar dando cumplimiento a la normatividad vigente y a los requerimientos establecidos para la elaboración e implementación del Plan de Gestión Integral en Obra, en sus componentes de calidad, ambiental, seguridad y salud ocupacional.*

Ejecución Interventoría: *En cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1474 de 2011, se desarrollará el proceso de interventoría y supervisión que permita la prevención de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

Acompañamiento Social: *Durante la ejecución de la obra se adelanta un proceso de fortalecimiento a la comunidad y los actores locales mediante el diagnóstico, conformación y apoyo a la generación de capacidades de las Instancias de Participación y Control Sociales (IPCS), Auditorías Visibles y Rendición de Cuentas, Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), creación y seguimiento de esquemas de sostenibilidad de las inversiones en infraestructura, apoyo a la gestión local y comunitaria para la dotación de la obra, recuperación y utilización de activos improductivos o que hayan cambiado de uso y evaluación participativa con las comunidades beneficiarias.*

Cierre y liquidación: *La finalización de las obras se consta con el acta de terminación y cierre aprobada por el interventor y el acta de recibo por parte de la comunidad. El DPS adelantará las gestiones oportunas para la liquidación y cierre de los convenios.*

En el mismo sentido, el Departamento para la Prosperidad Social tiene un funcionamiento reglado y especial respecto de los proyectos de infraestructura y hábitat que haya que realizarse en atención a los programas orientados por este y la población objeto de atención conforme a lo previsto por el Decreto número 4155 de 2011, previa planeación para la ejecución de los mismos.

Nótese entonces que la iniciativa legislativa en la forma en que está planteada desconoce el modelo de gestión que tiene el DPS para suscribir los convenios interadministrativos, esto es que el proyecto satisfaga las necesidades de la población vulnerable, referida en el Decreto número 4155 de 2011, puesto que el proyecto de ley no está refiriendo la necesidad de la región como población vulnerable, menos que como dispone el artículo 6° del citado proyecto de ley la adecuación, dotación y terminación del matadero municipal, sea considerado una obra de infraestructura como parte de la población objeto de atención del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Así las cosas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no tiene dentro de su objeto la competencia para respaldar la adecuación, dotación y terminación del matadero municipal conforme a lo previsto en el artículo 6° de la Iniciativa Legislativa número 328 de 2013 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones*, toda vez que por tratarse de obras de infraestructura que se están adjudicando a la entidad en memoria de una celebración cultural, esta como ya se explicó no cuenta con los requerimientos establecidos legalmente para la Entidad dentro de su modelo de gestión.

Por último, una vez revisada la competencia sobre las plantas de beneficio animal (Matadero)¹³, nombrado así en la iniciativa legislativa, respecto a los controles, normatividad y funcionamiento la competencia está asignada al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁴.

Concepto favorable del Ministerio de Hacienda

Es pertinente mencionar que los objetivos planteados en el Proyecto de ley número 328 de 2013 deben responder a los principios constitucionales preceptuados en la Carta Política, específicamente al de sostenibilidad fiscal previsto en su artículo 334¹⁵, si bien

Seguimiento y evaluación: *Se realiza durante todas las fases de los subproyectos, en cabeza del supervisor del convenio con la Entidad Territorial, a través de los informes de supervisión e interventoría, del diligenciamiento de documentos y registros presupuestales y de obra, así como de las reuniones con veedurías y foros de auditorías visibles y la realización de visitas de campo a las obras”.*

13 Decreto número 1036 de 1991.

14 http://www.minambiente.gov.co/documentos/guia_empresarial_plantas_de_beneficio_animal.pdf.

15 Constitución Política. Artículo 334. Artículo modificado por el artículo 1°, del Acto Legislativo número 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacio-

los principios establecidos en la iniciativa propenden por la implementación de programas que fortalezcan el desarrollo de la agricultura en la región así como la adecuación de espacios que fomenten la cultura, la educación el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones y el uso adecuado de los espacios y el tiempo libre; entre otras.

Los fines perseguidos mediante el presente proyecto legislativo son deseables en un Estado Social de Derecho, sin embargo, el mismo debe ser progresivo, toda vez que el establecimiento de estos beneficios en favor de los habitantes del municipio de Cajamarca genera obligaciones a cargo del presupuesto nacional, los cuales no pueden desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que la política tenga una vocación de sostenibilidad.

En estricto sentido, debe el Estado al momento de realizar una asignación presupuestal priorizar la necesidad del gasto, acreditándose una necesidad específica para esa población determinada y que esta pueda así alcanzar las metas dentro de la adopción de políticas públicas. Así lo ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-132 de 2012, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto:

“la sostenibilidad fiscal es un criterio que reconoce la escasez de los recursos públicos y pretende asegurar las condiciones para que el Estado garantice la prestación y el disfrute del conjunto de derechos reconocidos en la Constitución. Se trata de una herramienta para la realización sostenible y eficiente del Estado Social de Derecho, en desarrollo del cual sea posible desplegar razonablemente un proceso democrático de fijación de

nal y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover a productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar a sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

prioridades y de adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas, sin desconocer, en ningún caso, los derechos reconocidos por la Constitución”.

Agrega que la sostenibilidad fiscal es un criterio que debe guiar la actuación de las autoridades públicas con el fin de asegurar las condiciones para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. “Dado que la sostenibilidad fiscal es condición y consecuencia de los postulados del Estado Social de Derecho, todas las ramas y órganos del poder público deben colaborar armónicamente, dentro de sus competencias para hacerla efectiva”.

Toda vez que la sostenibilidad fiscal a que se refiere el artículo 334 de la Constitución Política, busca principalmente la adopción de una herramienta para satisfacer eficientemente las necesidades del Estado Social de Derecho hay que realizar un análisis exhaustivo respecto de las prioridades de las poblaciones y comunidades para la destinación de dineros del erario público, correspondiéndole al Ministerio de Hacienda determinar el verdadero impacto fiscal que generaría la implementación de las obras consagradas en la iniciativa legislativa y el establecer si los recursos están o no incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y/o en el Presupuesto General de la Nación.

Revisado el concepto de hacienda a la luz de lo preceptuado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003^[1] donde se establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar, se denota que la iniciativa legislativa no tiene aval del Ministerio de Hacienda, la norma citada enuncia lo siguiente:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contra vía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

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

Por tanto el proyecto de ley no cumple con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo el principio de sostenibilidad fiscal, por lo que como está diseñada la propuesta congresional es inviable.

Al respecto encontramos igualmente, que dentro del trámite legislativo para todo proyecto de ley se debe incluir el Aval del Gobierno quien en principio debe tener la iniciativa legislativa, pero que al no hacerlo debe analizar la conveniencia de dicho texto y el impacto que el mismo va a generar, para el caso en cuestión; al presentar en la iniciativa legislativa la adjudicación de presupuesto y recursos públicos para la asociación de la Nación “*al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones*”, dentro de las cuales se encuentra la imposición beneficios económicos otorgados por la Nación al departamento del Tolima, municipio de Cajamarca, con el fin de satisfacer requerimientos culturales y enriquecer el desarrollo de la población, resulta un vicio procedimental el no contar con el aval o la aprobación del Gobierno para la disposición y destinación de estos recursos, a saber:

“La conclusión de que se está ante un vicio procedimental debe sustentarse, además de en la ausencia de iniciativa gubernamental, en que no se haya presentado durante el trámite legislativo alguna de dos situaciones: i) el aval o coadyuvancia del Gobierno para que se tramitara esta iniciativa no obstante no haber sido por este propuesta –manifestación expresa durante el iter de creación legislativa–; o ii) La aquiescencia: aceptación de que se tramite un tema que, estando reservado a su iniciativa, fue presentado dentro de un proyecto de distinta autoría.

(...) Respecto de la aquiescencia se han presentado diferentes pareceres en la jurisprudencia constitucional, algunos más flexibles que otros. Sin embargo, su entendimiento no puede llegar al punto de hacer irrelevante o, incluso innecesaria la participación activa del Gobierno en la determinación de la estructura de la administración el nivel nacional.

En conclusión, el artículo en cuestión i) trata un tema de iniciativa exclusiva del Gobierno

–artículos 150 n. 7º y 154–; ii) dicha disposición no fue iniciativa del Gobierno; y iii) el Gobierno, a través de sus voceros o representantes legitimados ante el Congreso– artículos 200 n. 2 y 208 de la Constitución– no realizó manifestación alguna a favor de la disposición que ahora se estudia, no obstante esta ser incluida desde la ponencia para primer debate del proyecto”²¹⁶. (Subraya fuera de texto).

Por consiguiente, la necesidad del Aval o la autorización del Gobierno dentro del trámite legislativo resulta imperativo a fin de poder determinar la conveniencia o necesidad del mismo conforme a la adecuación presupuestal de la Nación y la disponibilidad de recursos para cumplir con los fines del Estado.

Conclusión

2 Sentencia C-862 de 2012. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Sin desconocer la importancia de la región del municipio de Cajamarca, Tolima y las necesidades que surgen en cabeza de esta población con ocasión del centenario, el departamento administrativo para la prosperidad social considera como ya se expuso que la iniciativa desconoce principios constitucionales como la unidad de materia legislativa, sostenibilidad fiscal, y preceptos legales como el trámite legislativo previsto en la Ley 5ª de 1992 y las fuentes de financiación, además es pertinente incluir a las entidades que se relacionan en los artículos 2º, 3º, 4º y 5º del proyecto de ley para que en las mismas condiciones manifiesten la pertinencia o no del mismo, respecto de sus competencias y capacidad conforme a su objeto social. Por tanto se recomienda considerar las observaciones realizadas para que la iniciativa se ciña a lo estipulado en la Carta Política y la ley.

Aunado a lo anterior, debe contarse con el aval de Ministerio de Hacienda de forma que respete el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la C. N.

Cordialmente,

Lucy Edrey Acevedo Meneses,
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la fundación del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., febrero 10 de 2014

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente Honorable Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Referencia: Remisión Concepto al Proyecto de ley número 302 de 2013 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la fundación del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

De manera atenta, se procede a remitir el concepto al Proyecto de ley número 302 de 2013 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la fundación del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones* para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Alejandro Badillo Rodríguez,

Coordinador,

Grupo de Trabajo de Actividad Legislativa.

Anexo: 8 folios.

Bogotá, D. C., febrero de 2014

Honorable Representante

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER

Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8-68

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Referencia: Concepto Proyecto de ley número 302 de 2013 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 470 años de fundación del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expone observaciones de índole constitucional al Proyecto de ley número 302 de 2013 Cámara, que tiene por objeto que la Nación se asocie a los 470 años de la fundación del municipio de Riohacha, capital del departamento de La Guajira, autorizando las apropiaciones presupuestales que sean necesarias, a fin de cofinanciar y concurrir en el estudio, implementación, construcción, desarrollo, realización, restauración y adecuación de distintas obras de interés público y social, las cuales al ser promotoras de desarrollo regional, redundarán en mejores condiciones de vida para sus habitantes.

Er proyecto de ley en estudio, pese a ser una iniciativa importante que permite corregir los problemas que presenta el municipio de Riohacha tales como: La deficiencia de la prestación de los servicios públicos, el caos en los sistemas de movilidad y de desarrollo urbanístico, los indicadores de pobreza, miseria, bajo nivel de competitividad y más recientemente los problemas relacionados con la seguridad y el orden público, son factores que interfieren en la calidad de vida de los habitantes¹.

La iniciativa legislativa en el artículo 3^o *autoriza la asignación de una partida presupuestal para la implementación de programas y obras de carácter social*

1 Exposición de motivos del Proyecto de ley número 302 de 2013 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos setenta (470) años de fundación del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

2 **Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación y/o promueva a través del Sistema General de Regalías, las partidas presupuestales necesarias, a fin de adelantar las siguientes obras de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Riohacha, en el departamento de La Guajira:

1. Implementación del Programa de Movilidad Municipal que comprende los siguientes proyectos específicos:
 - a) Peatonalización: Calles 2 y 3, Carreras 4, 5, 7 y 9;
 - b) Corredor Solo-Bus: Carrera 5, Avenida 1 y Carrera 9;
 - c) Ampliación de la glorieta de la Calle 15 con carrera 7;
 - d) Construcción de la Ciclorruta Calle 1ª, Carrera 15, Calle 15 hasta la Universidad de La Guajira, con una extensión de 9.523 m.
2. Implementación del Plan Centro.

que benefician a la comunidad del municipio de Riohacha, en el departamento de La Guajira.

El Congreso tiene la potestad de expedir leyes mediante las cuales se efectúa el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha identificado tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) **leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos**, y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios³.

En el caso que nos ocupa, la iniciativa congresional está planteada para rendir homenaje al Municipio de Riohacha en el departamento de La Guajira, a través de la asignación en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para adelantar la ejecución de obras públicas.

Si bien es cierto que la facultad de configuración legislativa del Congreso se extiende al gasto público conforme al principio de legalidad⁴ y en general de

3. Desarrollo de un programa de saneamiento y agua potable para la zona rural y microacueductos para comunidades indígenas.

4. construcción de la variante de la ciudad (17 kilómetros).

5. Realización de la Interconexión Eléctrica Riohacha-Mai-ca.

6. Construcción de Mega Colegios.

7. Construcción de Mega Bibliotecas Municipales.

8. Desarrollo de proyectos de viviendas (5.000 entre nuevas y mejoras para los 4 años).

9. Estudios, diseños y construcción del Centro Integrado de Servicios Institucionales de Riohacha.

10. Estudios, diseños y construcción de la cárcel municipal.

11. Estudios, diseños y construcción de la Estación de Policía para Riohacha.

12. Ampliación del Camellón y Prolongación de la Avenida Primera.

13. Adecuación de los espolones turísticos.

14. Plan para insertar a Riohacha dentro de los 400 municipios con internet gratis.

15. Construcción de Megaparques.

16. Estudios, diseños y construcción del Centro de Convenciones.

17. Construcción de la planta regional de Sacrificio de Ganado Vacuno.

18. Inversión para el establecimiento de distritos de riego.

19. Estudio para la reubicación y construcción de la nueva terminal de transporte.

20. Desarrollo del museo étnico y de los recursos naturales.

21. Restauración y puesta en marcha del Teatro Aurora.

22. Estudios, diseños y construcción de la Marina de Riohacha.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-817 de 2011, M. P. Vargas Silva Luis Ernesto.

4 El gasto público es el empleo del dinero perteneciente al Estado por parte de la Administración Pública. Este tipo de gasto, para poder ser efectuado debe ceñirse a lo estipulado en la Constitución y la ley. Es de acá, precisamente, de donde se deriva el principio de legalidad del gasto público.

Este principio está establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativos al presupuesto, según los cuales corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, **decretar y autorizar** los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático. Así las cosas, el Congreso puede determinar y autorizar gastos que deba realizar el Esta-

acuerdo con lo previsto en el numeral 11 del artículo 150 Constitucional, al tratarse en la iniciativa de establecer una asignación presupuestal en nombre del municipio de Riohacha, Guajira; no puede por este hecho desconocer los parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad frente a ese gasto público que se está erigiendo, además de la necesidad de conservar el respeto por los principios constitucionales. Esta situación debe ser analizada detenidamente con el fin de evitar que mediante el proyecto de rendir honores a una entidad territorial se efectúen o creen beneficios a cargo del erario público que desconozcan los principios rigen del presupuesto general de la Nación.

En lo que respecta al artículo 7° de la iniciativa legislativa mediante el cual se crea la Junta Pro Cuatrocientos Setenta Años de Fundación de Riohacha y de la cual debe hacer parte el Director del Departamento para la Prosperidad Social, es preciso mencionar que la función asignada de tomar las decisiones administrativas que sean necesarias para la ejecución y financiamiento de las obras y proyectos a que se refiere esta ley no pueden vincular directamente a la Entidad o al presupuesto que le ha sido asignada a esta por cuanto la ejecución o realización de dichas obras no se encuentran dentro del objeto social de la Entidad, *competencias regladas en el Decreto número 4155 de 2011*.

Es preciso aclarar que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad del Gobierno Nacional que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, que tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades

da, no sólo por cuanto es el órgano de representación popular sino igualmente por cuanto es un mecanismo, de control del ejecutivo. Esta posibilidad encuentra sustento en el numeral 11 del artículo 150 Constitucional que establece que al Congreso corresponde “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”, esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ibídem, el cual indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos, y el 346, inmediatamente siguiente, que afirma que no podrá hacerse ningún gasto público “que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales...”.

En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C. P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas. En este orden de ideas, no cabe duda, que el Congreso cuenta con la posibilidad de decretar gastos públicos y aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación. (Sentencia C-554 de 2005. M. P. Jaime Araújo Rentería).

adscritas o vinculadas⁵ en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

Consecuentemente, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social atiende a población vulnerable en condición de pobreza, población afectada por ataques de grupos al margen de la ley, y población en situación de desplazamiento en procesos de retorno⁶. Entendiéndose de esta manera, que las obras de infraestructura y hábitat además de requerir los parámetros de factibilidad, estructuración, contratación, ejecución, liquidación, junto con el respectivo seguimiento y evaluación del proyecto adoptados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, está orientado a la ejecución o adecuación de obras con sentido social y la reconstrucción de infraestructura afectada por hechos violentos, atendiendo así el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

Se hace necesario mencionar que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene dos modelos de gestión:

El primer modelo es ejecutado a través de los convenios de gestión integral con Fonade, el segundo modelo es mediante la suscripción de convenios interadministrativos con los entes territoriales, de tal manera que los proyectos presentados deben cumplir con las siguientes condiciones para su ejecución:

- i) Que sean proyectos pertinentes que beneficien a la población objeto de atención del DPS, y
- ii) Que cumplan con los requisitos mínimos para realizar los estudios de viabilización⁷.

5 Entidades Adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Centro de Memoria Histórica.

6 <http://www.dps.gov.co/contenido.aspx?catID=424&conID=164&pagID=8618>

7 “Modelo de Gestión Infraestructura y hábitat en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social El modelo de gestión para la ejecución de un proyecto por parte del DPS, plantea las siguientes etapas de acuerdo con el ciclo de proyectos:

Factibilidad: Es la etapa inicial del proceso cuyo objeto es la depuración de los subproyectos presentados por los Entes Territoriales. Incluye a verificación de las condiciones técnicas asociadas a la ejecución y el cumplimiento de requisitos mínimos que permitan la adecuada asignación de recursos y la verificación del compromiso de las Entidades Territoriales (ET) con la gestión y ejecución de los subproyectos. El análisis de factibilidad incluye el registro en el Banco de Proyectos Interno; la verificación de la focalización, pertinencia y oportunidad; la revisión técnica de los subproyectos; la definición del nivel de madurez y el cumplimiento de requisitos mínimos de documentación para la viabilidad jurídica de la suscripción de los convenios entre los Entes Territoriales y el DPS. El proceso de análisis de factibilidad puede tomar aproximadamente 3 meses.

Estructuración de los proyectos de obra: En esta etapa, se complementa y culmina el ejercicio de estructuración de los subproyectos con la elaboración de los estudios y diseños requeridos para establecer costos y presupuestos detallados requeridos para la ejecución de las obras. Dependiendo del nivel de complejidad de los proyectos y su estado de maduración, el proceso de estructuración puede tomar entre 2 y 5 meses.

Nótese entonces que la iniciativa legislativa desconoció el modelo de gestión que tiene el DPS para suscribir los convenios interadministrativos, esto es que el proyecto satisfaga las necesidades de la población vulnerable, referida en el Decreto número 4155 de 2011.

Así las cosas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no tiene dentro de su objeto la competencia de iniciar ninguno de los proyectos enunciados en el artículo 3° de la Iniciativa Legislativa número 302 de 2013 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos setenta (470) años de fundación del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones y consecuentemente no podría el Director del Departamento Administrativo abordar temas que no son de su competencia para tomar las medidas administrativas exigidas para solicitar la financiación de dichos proyectos y velar por la ejecución de los mismos, como lo exige en hacer parte de la Junta Pro Cuatrocientos Setenta Años de Fundación de Riohacha.

Se encuentra además que el proyecto de ley en sus artículos 8° y 9° establece disposiciones referentes a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en lo que tiene que ver con la destinación de bienes

objeto de extinción de dominio cuyos rendimientos y frutos deberán destinarse a la financiación para la ejecución de los proyectos previstos en el artículo 3° del texto del proyecto. En el mismo sentido se refiere a los remates realizados por la DIAN⁸.

Se considera pertinente con el fin de determinar las decisiones administrativas y financieras frente a la ejecución de los proyectos previstos en el proyecto de ley, así como lo atinente a la destinación de los recursos provenientes de los bienes objeto de remate que realice la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que esta Entidad presente su concepto frente a la legalidad y conveniencia de la Iniciativa Legislativa número 302 de 2013 Cámara, toda vez que la disposición de los recursos provenientes de los remates efectuados por la DIAN le corresponden a esta y no a ninguna otra Entidad, a este tenor, el legislador no podría realizar una variación de la destinación de estos dineros sin haber consultado previamente su viabilidad con la Entidad directamente afectada.

Concepto favorable del Ministerio de Hacienda

Es pertinente mencionar que los objetivos planteados en el Proyecto de ley número 302 de 2013 deben responder a los principios constitucionales preceptuados en la Carta Política, específicamente al de sostenibilidad fiscal previsto en su artículo 334⁹, si bien los

Contratación: Para efectos de estructurar, ejecutar y supervisar los subproyectos, el DPS tiene a su disposición: a) Un equipo propio para adelantar el análisis de factibilidad y planear y hacer el seguimiento a la contratación de los estudios y diseños, y la interventoría de los proyectos; b) Firmas consultoras para la realización de los estudios y diseños y la interventoría de los proyectos; c) Convenios de apoyo financiero, técnico y social con los Entes Territoriales para la ejecución de las obras. En esta etapa se estima un tiempo mínimo de 3 meses.

Ejecución: Ejecución Obra: Los subproyectos se deban desarrollar dando cumplimiento a la normatividad vigente y a los requerimientos establecidos para la elaboración e implementación del Plan de Gestión Integral en Obra, en sus componentes de calidad, ambiental, seguridad y salud ocupacional.

Ejecución Interventoría: En cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1474 de 2011, se desarrollará el proceso de interventoría y supervisión que permita la prevención de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Acompañamiento Social: Durante la ejecución de la obra se adelanta un proceso de fortalecimiento a la comunidad y los actores locales mediante el diagnóstico, conformación y apoyo a la generación de capacidades de las Instancias de Participación y Control Sociales (IPCS), Auditorías Visibles y Rendición de Cuentas, Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), creación y seguimiento de esquemas de sostenibilidad de las inversiones en infraestructura, apoyo a la gestión local y comunitaria para la dotación de la obra, recuperación y utilización de activos improductivos o que hayan cambiado de uso y evaluación participativa con las comunidades beneficiarias.

Cierre y liquidación: La finalización de las obras se consta con el acta de terminación y cierre aprobada por el interventor y el acta de recibo por parte de la comunidad. El DPS adelantará las gestiones oportunas para la liquidación y cierre de los convenios.

Seguimiento y evaluación: Se realiza durante todas las fases de los subproyectos, en cabeza del supervisor del convenio con la Entidad Territorial, a través de los informes de supervisión e interventoría, del diligenciamiento de documentos y registros presupuestales y de obra, así como de las reuniones con veedurías y foros de auditorías visibles y la realización de visitas de campo a la obra”.

Artículo 8°. Destinación de bienes objeto de extinción de dominio ubicado en el departamento de La Guajira, sus rendimientos y frutos. Los bienes localizados en la jurisdicción del departamento de La Guajira, sobre los cuales haya sido decretada la acción de extinción de dominio de que trata la Ley 793 de 2002 y demás disposiciones complementarias, así como los rendimientos y frutos que estos generen, deberán destinarse a la financiación de los proyectos y programas sociales contemplados en el artículo 3° de la presente ley.

Los recaudos generados en virtud de la destinación provisional de bienes objeto de extinción de dominio de que tratan las disposiciones citadas, ubicados en la jurisdicción del departamento de La Guajira, serán asignados, de igual manera, a la financiación de los proyectos y programas sociales contemplados en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 9°. Remates efectuados por la DIAN. Los dineros generados como producto de los remates que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) haga de bienes incautados por ser objeto de contrabando en la jurisdicción del departamento de La Guajira, así como los rendimientos financieros que estos generen, deberán destinarse a la financiación de los proyectos y programas sociales contemplados en el artículo 3° de la presente ley.

9 Constitución Política. Artículo 334. Artículo modificado por el artículo 1°, del Acto Legislativo número 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera

principios establecidos en la iniciativa propenden por la implementación de un Programa de Movilidad Municipal; el desarrollo de un Programa de Saneamiento y Agua Potable para la zona rural y micro acueductos para comunidades indígenas; la construcción de una vía alterna, necesaria para mejorar la movilidad de la ciudad; la interconexión eléctrica Riohacha-Maicao; la construcción de Mega colegios, parques y bibliotecas municipales; restauración del único Teatro Cultural de la ciudad, hoy abandonado en la desgracia y la decadencia; la construcción de una nueva cárcel municipal, que garantice los derechos de esta población en condiciones de higiene y salubridad; y la construcción de una Estación de Policía, que brinde mejores garantías de tranquilidad y seguridad para la comunidad; entre otras.

Los fines perseguidos mediante el presente proyecto legislativo son deseables en un Estado social de derecho, sin embargo, el mismo debe ser progresivo, toda vez que el establecimiento de estos beneficios a favor de los habitantes del municipio de Riohacha genera obligaciones a cargo del presupuesto nacional, los cuales no pueden desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, que deberá entrar a analizar la conveniencia o no de dicho proyecto de ley a fin que la política tenga una vocación de sostenibilidad.

Correspondiéndole al Ministerio de Hacienda determinar el verdadero impacto fiscal que generaría la implementación de las obras consagradas en la iniciativa legislativa y establecer si los recursos están o no incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y/o en el Presupuesto General de la Nación, es esta Entidad la llamada a manifestarse frente a la Iniciativa Legislativa número 302 de 2013 Cámara.

Revisado el concepto de hacienda a la luz de lo preceptuado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003^{10[1]}

progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, negativa o judicial, podrá invocar a sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

10 [1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

donde se establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar, se denota que la iniciativa legislativa no tiene aval del Ministerio de Hacienda, la norma citada enuncia lo siguiente:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contra vía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Por tanto al no contar el proyecto de ley con concepto proferido por el Ministerio de Hacienda, respecto de su viabilidad y/o conveniencia, no cumple con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo conforme a lo anteriormente enunciado el principio de sostenibilidad fiscal.

Conclusión

Una vez revisado el proyecto de ley, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social considera como ya se expuso que la iniciativa desconoce principios constitucionales como la sostenibilidad fiscal, las fuentes de financiación, y la destinación del presupuesto, además es pertinente incluir a las entidades que se relacionan en los artículos 7° y 9° del proyecto de ley para que en las mismas condiciones manifieste la pertinencia o no del mismo, respecto de sus competencias y capacidad conforme a su objeto social. Por tanto se recomienda considerar las observaciones realizadas para que la iniciativa se ciña a lo estipulado en la Carta Política y la ley.

Aunado a lo anterior, debe contarse con el aval del Ministerio de Hacienda de forma que respete el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la C. N.

Cordialmente,

Lucy Edrey Acevedo Meneses,
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

C O N T E N I D O

Gaceta número 53 - jueves 20 de febrero de 2014

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados 1

TEXTOS DEFINITIVOS PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 119 de 2012 Cámara, acumulado con el proyecto de ley número 159 de 2012, por medio de la cual se establecen lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción ambientalmente sostenible, se otorgan incentivos para su implementación y se dictan otras disposiciones 3

NOTAS ACLARATORIAS

Nota aclaratoria al texto definitivo de plenaria del proyecto de ley número 097 de 2012 Cámara, por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el establecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las Cámaras de Comercio y se dictan o tras disposiciones 5

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de Comentarios del Departamento para la prosperidad social al proyecto de ley número 328 de 2013 Cámara, 202 de 2013 senado, por medio de la cual la Nación se asocia al centenario de fundación del municipio de Cajamarca, departamento del Tolima, honra la memoria de su fundador y se dictan otras disposiciones 6

Carta de Comentarios del Departamento para la prosperidad social al proyecto de ley número 302 de 2013 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la fundación del municipio de Riohacha, rinde homenaje público a sus habitantes y se dictan otras disposiciones 11