



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 525

Bogotá, D. C., jueves 9 de noviembre de 2006

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 158 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.*

RCG-072-2006

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2006

Doctor

JAIME DARIO ESPELETA HERRERA

Secretario General Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley número 158 de 2006 Cámara.

Respetado doctor Espeleta:

Por medio de la presente, me permito radicar ponencia para primer debate, en disquete y dos copias, al **Proyecto de ley número 158 de 2006 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

*Juan Gabriel Díaz Bernal,*

Honorable Representante a la Cámara  
por el departamento del Guaviare.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Dando cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, como ponente coordinador del Proyecto de ley número 158 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones, nos permitimos rendir la respectiva ponencia, para que el proyecto en mención continúe su trámite en la Corporación.

#### Antecedentes

El Proyecto de ley número 158 de 2006 Cámara, fue presentado por el honorable Representante, Gonzalo García Angarita, del departamen-

to del Tolima, y radicado en la Secretaría General de la Cámara, el día 19 de octubre de 2006, el cual está publicado en la **Gaceta del Congreso** número 486 de 2006. Así mismo, fue remitido a la Comisión Cuarta de la Cámara para lo de su competencia, el día 25 de octubre de 2006.

El autor del proyecto busca que la Nación participe en la conmemoración de los 304 años de haber sido fundado el municipio del Valle de San Juan, en el departamento del Tolima, el cual ha tenido una gran importancia histórica, cultural, social, económica y política en el proceso de independencia de la nueva Colombia. Por lo tanto, se hace una breve reseña histórica del municipio, se describe la ubicación geográfica, la estructura de su economía y se sustenta los fundamentos legales y constitucionales, con el fin de ser estudiados y someterlo a consideración de la Comisión Cuarta de la Cámara.

#### Breve reseña histórica

Los relatos históricos reverencian que hacia 1702 existía una aldea Panche llamada Itama nombrada así en honor de uno de los grupos aborígenes, que con el tiempo se perfiló como un caserío de gran importancia en la campaña de pacificación y conquista española.

Los españoles concedores de su riqueza llegaron a la región atraídos por la fertilidad de sus tierras y la abundancia del oro, se fueron estableciendo allí como colonos y en búsqueda de refugio ya que los Panches no les daban tregua a los moradores de Santa Rosa (Suárez) que habían tenido que abandonar, esta situación dio paso a su fundación que se efectúa el 24 de junio de 1702 por el colonizador Diego Córdoba Lasso de la Vega, que le da el nombre de "Valle de San Juan" haciendo referencia a los valles pintorescos y por que en esta fecha se celebra el San Juan.

En 1729 fue terminado el templo que hoy existe siendo del párroco Juan de la Herrera, al cual se debe su nombre.

Perteneció a la provincia o gobierno de Mariquita del Virreinato de Santa Fe de Bogotá, por estar incluida en las visitas y residencias del sabio José Celestino Mutis durante la expedición Botánica del Reino de Nueva Granada.

Se elevó a la categoría de Distrito Municipal según la Ley 42 del 7 de agosto de 1884 que en su artículo 5º dice "Erígese en Distrito la Aldea de Valle, con el caserío de Cuellar, Payando o la Mina" que le fue agregado por el Decreto número 150 del 2 de noviembre de 1882 confiriendo la categoría de Distrito a la aldea del Valle, con casero de

Cuella, Payando o la Mina (agregado por Decreto número 150 del 12 de noviembre de 1882.

Fue un importante debido a su potencial agrícola y comercial hasta sufrir decadencia originada por la Guerra Civil de 1860 en donde fue casi totalmente destruido por un incendio a consecuencia de las fatídicas guerras, perdiendo la categoría de distrito por el de simple aldea, mediante el Decreto Ejecutivo número 650 del 13 octubre de 1887; pero más tarde el 3 de mayo de 1889 fue declarado definitivamente municipio por el Decreto Número 70 de 1889)

#### Localización

Valle de San Juan, cuenta con una extensión de 198 kilómetros, y está ubicado a 48 kilómetros de Ibagué capital del departamento del Tolima; este municipio se halla localizado en la vertiente oriental de la Cordillera Central en la región sur occidente del departamento del Tolima; en las siguientes coordenadas geográficas 04°12'08" de latitud Norte y 75° 07'17" de longitud Oeste, asimismo limita por el norte con el municipio de Rovira y San Luis, por el Este con la municipalidad de San Luis, por el sur con San Luis y Ortega y por el Oeste con Rovira Tolima.

#### Economía

Como actividad económica principal del municipio se encuentra las relacionadas con la generación de ingresos a partir de la producción y/o comercialización de productos agrícolas bajo unas condiciones netamente de economía campesina estructurando una dinámica para la cual el intercambio comercial entre el área rural y urbana se basa en la venta de productos agropecuarios, y el abastecimiento mínimo de insumos y productos de subsistencia.

La agricultura comercial y la ganadería extensiva son la base económica del municipio, destacándose tanto por su área sembrada como por los ingresos que generan los cultivos de maíz, sorgo, café, caña y frutales de clima cálido, seguidos en segundo lugar por las actividades derivadas de la ganadería, la producción lechera y de carnes, que porcentualmente ocupan al año una superficie semejante a la destinada para la agricultura.

La estructura productiva presenta una gran concentración en la propiedad de la tierra en manos de unos pocos propietarios, estableciendo una forma de tenencia, región en su orden de importancia en la propiedad y en la aparcería caracterizando a los arrendamientos como una forma de sujeción económica, que agudizan la problemática social que viven los habitantes del Valle, fenómeno que en unión con factores como la falta de acceso al crédito (capital en dinero de inversión), el bajo nivel de capacitación de los productores del municipio, la baja utilización de tecnologías apropiadas en unión con la inadecuada administración de sus parcelas productivas, no se permite a los productores campesinos mejorar sus ingresos que derivados de su producción, baja productividad en cuanto a rendimientos derivados sus actividades, y en la disminución de los índices de competitividad en los productos agrícolas tanto en rendimientos como en costos reflejada en precios se refiere.

#### Fundamentos legales y constitucionales

Para evaluar la viabilidad jurídica de este proyecto de ley, el mismo debe estar acorde con las normas superiores en la determinación del gasto público que hacen referencia a las disposiciones que nos competen a este respecto. Según lo consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 150, numeral 9, 151, 154, 287, 288 y 355; Las Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto 111 de 1996 que define el Estatuto Orgánico del Presupuesto y los pronunciamientos a este respecto de la Corte Constitucional.

Respecto de lo anterior es preciso recordar que en el Congreso, por mandato del pueblo, reside la Cláusula General de Competencia en virtud de la cual, el principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de libertad, con apego al artículo 154 de la Constitución Política, en donde se consagra que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno

Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos por la misma norma superior.

Es necesario aclarar que la Constitución Nacional en su artículo 150 reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales (150-3) Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas; (150-7), la estructura de la administración nacional; (150-9) autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos; (150-11) presupuesto general de la Nación; (150-22) Banco de la República y su Junta Directiva; y las consagradas en el artículo (150-19), literales a) normas generales sobre crédito público, b) comercio exterior y e) El régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y miembros del Congreso y de la Fuerza Pública; así como las consagradas en artículo 154 en el que se hace referencia a normas sobre la participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; aportes suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, las exenciones de impuestos, las contribuciones o tasas nacionales.

En ese orden de ideas, es necesario aclarar que para este tipo de proyectos de ley, el Congreso ha legislado muy a pesar de las objeciones que el Gobierno ha hecho en su momento, de la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado a este respecto mediante las Sentencias: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996 y C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005 y C-729 del 12 de julio de 2005 en donde se desarrollan entre otras disposiciones el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Por consiguiente, en referencia a los temas de competencia legislativa, ordenación del gasto y los nuevos requisitos exigidos por la Ley 819 de 2003, artículo 7º: **“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 el caso que nos compete, el Proyecto de ley número 158 de 2006 Cámara, tiene como referente el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006, en el cual, el Capítulo X del Plan Financiero, establece que para el año 2007 se espera que el gasto en inversión ascienda a \$7.148 mm, equivalente al 2.1% del PIB; por lo tanto, la financiación de las obras contempladas en el proyecto de ley, tendrían su fuente en este rubro de inversión.

En ese sentido, el proyecto de ley en estudio hace referencia a la figura contemplada en la Ley 715 de 2001, artículo 102, en donde establece lo que se denomina como Cofinanciación, virtud de la cual los entes territoriales y la Nación convergen a realizar aportes para la realización de una determinada obra o inversión. La Corte Constitucional al respecto ha dicho: “...desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P., artículo 288), la Nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios...”.

La Corte establece en las anteriores sentencias, que es necesario anotar que la Constitución Nacional, no se descubre una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público, aclarando que **“ninguna de estas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto”**.

Así mismo la Corte Constitucional aclara que **“las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos**. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la Constitución Política, exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de *libertad en punto a la iniciativa legislativa*. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.

Anota a este respecto que podría establecerse que **“la función del Congreso de ‘establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración’ (Constitución Política artículo 150-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público”**.

No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la Ley General de Presupuesto —a la cual se remite el citado literal—, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

Las excepciones son de *interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa*, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el **numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público**, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.

Se ha revisado la argumentación utilizada por el Gobierno Nacional para objetar este tipo de iniciativas, donde la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes aspectos:

“La interpretación que el Gobierno hace del artículo de la Constitución Nacional (150-11), de otra parte, conduciría a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues, ‘establecer las rentas’, no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación, del mismo modo que ‘fijar los gastos’ contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y jurídicamente estos dos momentos—creación y estimación de la renta; creación y autorización del gasto, se concluye que la tesis planteada carece de sustento”.

Desde otro ángulo no resulta convincente la posición del Gobierno. Si el artículo (150-11) de la Constitución Política incluyese tanto la Ley General de Presupuesto como la generalidad de las leyes sobre gasto público, no se entiende porqué el artículo (154) de la Constitución Política no se limitó a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes derivadas de esa función constitucional y, en cambio, adicionalmente impuso la reserva para asuntos específicos que claramente involucraban gasto público, como por ejemplo la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado.

Con el objeto de ampliar el alcance del artículo (150-11) de la Constitución Política, el Gobierno señala que las leyes que desarrollan este precepto son las mismas a que alude el artículo (189-20) de la Constitución Política que confía al Presidente la administración de las rentas y caudales públicos y su inversión de acuerdo con las “leyes”. Es evidente que la norma citada se vincula al momento de ejecución del presupuesto y que en este sentido la expresión “leyes” denota la sujeción al principio de legalidad que, a este respecto, comprende tanto la ley ordenadora del gasto, como la presupuestal y la orgánica. De la necesaria observancia del principio de legalidad en la fase de ejecución del presupuesto, **no se deduce que el Congreso carezca, salvo las excepciones que expresamente señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público.**

Atendiendo el orden anterior y luego de sopesar con sereno juicio otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, se puede concluir: **en primer lugar, es legítima la facultad de configuración legislativa**

**que tiene el Congreso en esta materia. En muchos fallos, no ha sido aceptado por la Corte Constitucional el argumento expuesto por el Gobierno Nacional en relación a la inconstitucionalidad de las apropiaciones presupuestales para realizar obras como las que propone el presente proyecto ley.**

En relación a los anteriores argumentos la Corte ha manifestado:

“La Corte Constitucional ha señalado que el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En la Sentencia C-324 de 1997, la Corporación se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ‘ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos’. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra ‘un mandato imperativo dirigido al ejecutivo’, caso en el cual es inexecutable, ‘o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un **título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto**’, evento en el cual **es perfectamente legítima” (S. C-196 de 2001).**

“...las normas objetadas se limitan a ‘autorizar’ al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. Así, la reserva de la iniciativa para que el Ejecutivo establezca las rentas nacionales y fije los gastos de la administración continúa a salvo. El Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas, a idéntica conclusión se llegó en la Sentencia C-399 de 2003”.

A este respecto vale la pena recalcar que este proyecto de ley no contiene una orden, sino una autorización respetuosa de la exclusividad y discrecionalidad que conserva el Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional los gastos que se decreten en la futura ley; el cual se hará teniendo en cuenta también la disponibilidad de recursos, el Plan de Inversiones de los respectivos planes de desarrollo y el plan financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006 (Ley 819 de 2003).

### Proposición

Por las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Cuarta, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 158 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.**

Juan Gabriel Díaz Bernal, Ponente Coordinador; Manuel Carebilla Cuéllar, Coponente.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 158 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación colombiana se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan, en el de-

partamento del Tolima, y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes les han dado lustre y brillo en sus años de existencia.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2005, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para incurrir en la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social para el municipio del Valle de San Juan, en el departamento del Tolima:

- a) Construcción del centro de acopio municipal;
- b) Construcción del acueducto regional La Chapa-Vallecitos;
- c) Construcción del acueducto Buena Vista Baja;
- d) Pavimentación de la vía Valle de San Juan-La Manga;
- e) Adecuación del hospital **Vito Fasael Gutiérrez**;
- f) Construcción de baterías sanitarias;
- g) Reforma agraria en convenio con el respectivo municipio.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

*Juan Gabriel Díaz Bernal*, Ponente Coordinador; *Manuel Carebilla Cuéllar*, Coponente.

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 164 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar, y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

Por honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, para rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 164 de 2006 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de la actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar, y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por la representación por el suscrito Representante, elegido por la Circunscripción Electoral del Cesar, en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo, así:

### 1. Importancia, contenido y alcance de la iniciativa parlamentaria

La Universidad Popular del Cesar, inició sus labores en el año de 1976, por medio del Decreto 050 de 1973, con el nombre de Instituto Tecnológico del Cesar, ITUCE, posteriormente viendo la necesidad imperiosa de tener un Alma Máter, que cubriera las demandas educativas de la comunidad, se fueron abriendo espacios educativos para los jóvenes, el ITUCE, fue transformado y convertido en universidad, en el año de 1993, mediante Ley 34 de 1993 y reglamentada por medio de la Resolución 03272 del 25 de junio de 1993, dándosele reconocimiento “institucional” como diversidad, para satisfacción de los cesarenses.

La Universidad Popular del Cesar, actualmente ofrece a los estudiantes variados programas académicos que facilitan el acceso a ellos y permiten que las personas que culminan sus estudios secundarios, no se desplacen del departamento para otras regiones, sino que puedan adelantar sus estudios superiores cerca de lugar de origen.

El alcance del presente proyecto de ley, está encaminado a que los programas que ofrece la Universidad, están íntimamente relacionados con el quehacer de los habitantes del departamento del Cesar, tal como

quedó plasmado en la exposición de motivos del proyecto de ley en estudio.

La Universidad Popular del Cesar, cuenta con programas de pregrado y posgrado, que contribuyen de manera ostensible al mejoramiento académico de los cesarenses, de todos los estratos y niveles sociales.

Pese a los esfuerzos realizados por los directivos de la misma, no se cuenta con los medios necesarios para brindarles a los educandos unas instalaciones locativas y ayudas que se requieran para una mejor calidad educativa.

La iniciativa parlamentaria, consta de tres artículos y tiene como objeto fundamental, que la Nación se asocie a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad del Cesar como centro intelectual y cultural del departamento del Cesar, donde confluyen, las idas, principios y valores de los cesarenses (artículo 1°), la inversión de algunas obras y programas en la seccional de Aguachica, al igual que la creación de la planta de personal de dicha seccional (artículo 2°).

El anterior aspecto de especial interés e importancia pues requiere el aval del Gobierno Nacional, ya que con la aprobación por parte del Congreso de la República, pues afecta el Presupuesto General de la Nación.

### 2. Modificación al articulado del proyecto de ley

Frente a la ejecución de las obras y demás programas no se dejó establecido dónde se realizarían dichas inversiones (artículo 2°), en tal sentido se adicionará que las obras de inversión y demás son para la seccional de Aguachica. En tal sentido el artículo 2° del proyecto de ley en estudio quedará, así.

“Artículo 2°. *Inversiones y su financiación*. A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar obras de interés tanto para la Universidad Popular del Cesar, como de la comunidad cesarenses en general. Las obras y actividades que se autorizan con la presente ley serán realizadas y ejecutadas en la seccional Aguachica de la Universidad Popular, las cuales son:

- a) Construcción de diez (10) salones de clase;
- b) Levantamiento y construcción de las paredes de las instalaciones de la seccional;
- c) Construcción de dos (2) aulas para laboratorios de ciencias básicas y dotación de las mismas;
- d) Construcción y adecuación del polideportivo (cancha múltiple);
- e) Ampliación de la sala de informática;
- f) Compra de equipos para la sala de audiovisuales;
- g) Adquisición de 2 buses para la seccional;
- h) Adquisición de una planta piloto para ingeniería agroindustrial;
- i) Implementación del sistema de selección, vinculación y evaluación del desempeño del talento humano;
- j) Implementación del desarrollo profesional;
- k) Integración institucional;
- l) Creación de la planta docente de la seccional Aguachica;
- m) Implementación del Sistema de Reconocimiento e Incentivos al Personal Administrativo;
- n) Atención a las áreas de protección y seguridad social del talento humano;
- o) Ampliación de los servicios de bienestar universitario;
- p) Formación y capacitación del personal administrativo.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente se financiarán con recursos del

Presupuesto Nacional. Para los fines aquí previstos, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo”.

### 3. Facultad de los Congresistas en la presentación de este tipo de iniciativa legislativa (constitucional y legal)

Nuestro sistema constitucional y legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o actos legislativos, cosa contraria de lo que ocurre con otros sistemas constitucionales, donde sólo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de bancadas.

a) **Aspectos constitucionales:** Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, superiores se refieren a las competencias por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3° del artículo 359 constitucional;

b) **Aspectos legales:** La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“Artículo 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 164 de 2006 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República, no invade órbitas ni competencias de otras ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

### 4. Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto

Para adelantarnos en el tema, nos plantearemos una pregunta fundamental para que el proyecto de ley en estudio, tenga viabilidad constitucional, y es la siguiente: ¿Los Congresistas tiene iniciativa en el gasto?, la respuesta nos la dan los mismos autores: “No tienen, eso sí, iniciativa en el presupuesto”.

Para resolver los anteriores interrogantes, la Corte Constitucional, en Sentencia C-947 de 1999, se ha pronunciado al respecto en los siguientes términos:

“La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público —en sí misma y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) “no se encuentra constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias” (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M. P., Eduardo Cifuentes Muñoz; en concordancia con la Sentencia C-947 de 1999).

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, en comunicación dirigida al Presidente de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, respecto a la discusión y aprobación de un proyecto de ley que se tramitaron en el Congreso de la República, contentivo de temas relacionados con la misma materia en estudio, manifestó entre otras:

“En segundo lugar, se considera importante que el proyecto de ley de la referencia sea ajustado en los términos que la Corte Constitucional ha señalado respecto a la facultad del legislador en materia del gasto público, que si bien tiene un amplio grado de libertad en la materia, está sujeto a que sus propuestas se limiten a autorizar al Gobierno, incluir posteriormente la apropiación respectiva en la Ley Anual del Presupuesto”.

Continúa expresando el Ministerio de Hacienda:

Sobre el tema, la Corte Constitucional ha sentado su posición al respecto, señalando en la Sentencia C-360 de 1996 lo siguiente:

“Por ello, respecto de leyes o proyectos de ley que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de construir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto de la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.

### 5. Trámite a la iniciativa legislativa en la Cámara de Representantes

El Proyecto de ley número 164 de 2006 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 25 de octubre de 2006 por el honorable Representante Ricardo Chajín Florián en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley, ha tenido el siguiente trámite legislativo.

- Publicación del proyecto de ley en la *Gaceta del Congreso* de la República número 487 de 2006.
- Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 25 de octubre de 2006 y recibido en la misma el día 27 de octubre de 2006, conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.
- Mediante oficio CCCP3.4-0395-06 fui designado como ponente de la iniciativa legislativa en estudio.

#### Proposición final

Por las anteriores consideraciones, propongo a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 164 de 2006 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

Cordial saludo,

*Ricardo Chajín Florián,*

Ponente.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 164 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de la actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar, y se dictan otras disposiciones.*

El artículo 2° del Proyecto de ley número 164 de 2006 Cámara, quedará así:

“Artículo 2°. *Inversiones y su financiación.* A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto general de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar obras de interés tanto para la Universidad Popular del Cesar, como de la comunidad cesarense en general. Las obras y actividades que se autorizan con la presente ley serán realizadas y ejecutadas en la seccional Aguachica de la Universidad Popular, las cuales son:

- q) Construcción de diez (10) salones de clase;
- r) Levantamiento y construcción de las paredes de las instalaciones de la seccional;
- s) Construcción de dos (2) aulas para laboratorios de ciencias básicas y dotación de las mismas;
- t) Construcción y adecuación del polideportivo (cancha múltiple);
- u) Ampliación de la sala de informática;

- v) Compra de equipos para la sala de audiovisuales;
- w) Adquisición de 2 buses para la seccional;
- x) Adquisición de una planta piloto para ingeniería agroindustrial;
- y) Implementación del sistema de selección, vinculación y evaluación del desempeño del talento humano;
- z) Implementación del desarrollo profesional;
- aa) Integración institucional;
- bb) Creación de la planta docente de la seccional Aguachica;
- cc) Implementación del Sistema de Reconocimiento e Incentivos al Personal Administrativo;
- dd) Atención a las áreas de protección y seguridad social del talento humano;
- ee) Ampliación de los servicios de bienestar universitario;
- ff) Formación y capacitación del personal administrativo.

Parágrafo. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para los fines aquí previstos, se deberá tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo”.

*Ricardo Chajín Florián,*

Ponente.

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 028 DE 2006 CAMARA**

*por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto.*

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2006

Doctor

ERIK JULIO MORRIS TABOADA

Presidente Comisión Cuarta Constitucional

Despacho

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 028 de 2006 Cámara, *por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto.*

Respetado señor Presidente.

En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, nos permitimos remitir a su despacho en original y tres (3) copias y medio magnético el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

*Oscar de Jesús Marín, Ponente Coordinador; Gloria Estella Díaz Ortiz, Luis Antonio Serrano Morales y Luis Jairo Ibarra Obando, Ponentes.*

\* \* \*

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2006

Doctor

ERIK JULIO MORRIS TABOADA

Presidente Comisión Cuarta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Despacho

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que nos ha hecho como ponentes del Proyecto de ley número 028 de 2006 Cámara, *por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto*, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate en los siguientes términos:

#### **I. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley sobre el Estatuto Orgánico de Presupuesto, es un tema que recientemente se debatió en el Congreso de la República, no

alcanzando a surtir segundo debate en la legislatura 2004-2005, motivo por el cual se archivó.

Pese a esta situación hubo participación del Gobierno central a través de Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, logrando estructurar una propuesta que se acercó a la solución de las necesidades prácticas de la Nación y los entes territoriales.

Ahora se presenta nuevamente el proyecto, acogiendo en gran parte las propuestas de los diferentes actores que participaron en el anterior estudio del proyecto y se hace necesario precisar algunos conceptos para un mejor estudio general y una mejor elaboración de ponencia.

Por tratarse de una Ley Orgánica, esto es, una norma que regula el procedimiento legislativo, se hace necesario delimitar de forma precisa las competencias y responsabilidades que le asiste a todos y cada uno de los órganos del Estado en lo atinente a la iniciativa, presentación, discusión, aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto general de la Nación, que se somete a consideración del Congreso cada año.

Importante destacar la naturaleza de la ley orgánica, que a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, integra el bloque de constitucionalidad y por ende sirve, no solo como marco de regulación, sino también de control para evaluar la constitucionalidad de la ley anual de presupuesto.

Sobre esta base debe señalarse que el proyecto de ley orgánica debe cumplir las exigencias materiales sentadas en la Constitución, cuales son:

- Principio de impuestos con representación. (338 C. P.).
- Principio de oportunidad (349 C. P.).
- Principio de coherencia con el Plan de Desarrollo. (346 C. P.).
- Principio de equilibrio. (347 C. P.).
- Principio de prioridad del gasto público social (350 C. P.).
- Principio de sostenibilidad.

Bajo esta premisa se establece la necesidad de estructurar una ley que responda a las necesidades de la Nación atendiendo a su especificidad estructural y a las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios atendiendo obviamente a sus especiales condiciones.

Igualmente se requiere de una ley que sea garante de la autonomía y sostenibilidad financiera de la Nación y de sus entidades descentralizadas, dando cumplimiento al mandato constitucional que ordena descentralizar funciones y responsabilidades, y disponer los recursos económicos para cumplir tal cometido.

El proyecto no es suficientemente claro a la hora de definir las competencias de la Nación, los entes territoriales y las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y territorial, muchas de las disposiciones, asume o presume el contenido del proyecto que, analógicamente se aplican a los entes territoriales y a las entidades descentralizadas, creando ambigüedad en la norma. Esta es una debilidad histórica a la hora de cumplir la ley por parte de los funcionarios responsables y de facilitar la labor de seguimiento y vigilancia a los organismos de control.

Pretende el Legislador entregar una herramienta legal y moderna a la Nación, a los entes territoriales y a las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y territorial para que adecuen y ejecuten sus presupuestos de una manera ágil y transparente acorde con las disposiciones actuales de asignación de recursos, de responsabilidades y competencias para los encargados de su ejecución y a su vez facilitar el ejercicio del control por los organismos constitucionalmente reconocidos para hacerlo.

Con esta ley orgánica tendrá la Nación y los demás entes cobijados por su dirección, un elemento *sine qua non* para la aplicación y cumplimiento de los lineamientos previamente definidos y aprobados en los Planes de Desarrollo Territorial.

Es de vital importancia tener una norma orgánica vigente que brinde la oportunidad para solucionar uno de los principales factores de riesgo en el ejercicio de la soberanía estatal, como han sido el desbordado gas-

to público y el desequilibrio entre gastos e ingresos, lo que ha generado atraso en el crecimiento económico y social y ha consolidado el flagelo de la corrupción como un hecho cotidiano en la gestión pública.

Esta situación ha generado serios problemas de Gobernabilidad Institucional, en la medida que las demandas sociales se vuelven cada vez mayores y más insatisfechas y el Estado no es capaz de responder en las condiciones y oportunidad debida, lo cual ha llevado a incrementar la deuda social con la población, pues los índices de inversión social son bajos ante el crecimiento de las necesidades básicas insatisfechas de nuestro país.

## II. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY

No admite discusión alguna la importancia de la existencia de un estatuto orgánico de presupuesto que compile y regule las disposiciones en materia presupuestal a las cuales deben ceñirse las entidades públicas de todo orden que administren recursos del Estado. La situación actual nos muestra el Decreto Reglamentario 111 de 1996 expedido bajo facultades que el Congreso le otorgó al Presidente de la República mediante la Ley 225 de 1995 en su artículo 24, precisamente para que compilara las leyes 38 de 1993, 179 de 1994 y lo dispuesto en la Ley 225 para que en un solo cuerpo las entidades públicas obedecieran y aplicaran sus instrucciones y principios para un transparente desempeño presupuestal y fiscal.

Posterior a este decreto se han expedido leyes y decretos que afectan de alguna manera la ejecución presupuestal, tal es el caso de las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 715 de 2001, 819 de 2003, el Decreto 4730 de 2005 entre otros.

Aparte de esta dispersión normativa, existe otra dificultad de orden práctico en cada uno de los entes cobijados por la normatividad presupuestal y en su cumplimiento, en razón que sus disposiciones no han sido plenamente adoptadas lo que genera caos en la información y en la rendición de cuentas, así como en la aprobación final del presupuesto presentado a las entidades correspondientes para su aprobación.

En el estudio previo que hacemos al texto del proyecto de ley plasmaremos consideraciones y posibles soluciones para que sean estudiadas tanto por la Comisión Cuarta como por la Plenaria para tener por fin un Estatuto Único que regule la materia presupuestal.

## III. MARCO CONSTITUCIONAL

### 1. Carácter de ley orgánica

Es prioritario aclarar el alcance de la calificación a este proyecto con el carácter de ley orgánica. El artículo 151 de la Constitución Política define cuáles materias se someten a su proceso de creación: Leyes del reglamento del Congreso, normas sobre preparación y ejecución del Presupuesto de Rentas, Ley de Apropiações, la Ley General de Desarrollo y la Ley de Asignación de competencias normativas a los entes territoriales.

En cuanto al concepto de ley orgánica solo dice la Carta Política que para ser aprobadas requieren de la mayoría absoluta de sus votos en cada una de las Cámaras. De la doctrina podemos rescatar conceptos para complementar su entendimiento como aquella que es de carácter superior a la ley ordinaria; los temas regulados por la ley orgánica son de su exclusivo resorte, ubicándose en una especie de intermedio entre la Constitución como norma suprema y la ley ordinaria como una de sus manifestaciones, es decir, jerárquicamente la norma orgánica es superior sin ser de carácter constitucional, la ley orgánica organiza lo mandado por la Constitución Política, lo amplía. En conclusión la ley orgánica tiene un contenido material en cuanto a la asignación exclusiva de temas por parte de la Constitución Política y un contenido formal en cuanto a la exigencia del requisito de forma para su creación como es la mayoría absoluta de los votos en las Cámaras del Congreso para su aprobación.

La ley o el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se encuadra perfectamente en ambos criterios y es fundamento de esta ponencia sustentar su contenido material, allanando en cada uno de sus artículos los requerimientos constitucionales exigidos para su legalidad en cuanto una ley orgánica se convierte en punto de referencia para leyes de carác-

ter subordinado que pretendan ampliar el estudio de las materias a ella asignadas, so pena de inconstitucionalidad.

Y es apenas comprensible este imperativo dada la importancia del tema, pues esta materia del presupuesto interesa a todas las entidades públicas de todo orden que administren recursos del Estado y del Erario Público, en cuanto les define el procedimiento para su ejecución.

### 2. Manejo de los dineros públicos en la Constitución del 91

El Título XII de la Constitución Nacional habla del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, en sus disposiciones generales deja claro las limitantes al manejo de los recursos sea cual fuere su origen público o privado y les pone como cortapisa una función social y los límites del bien común, ahora en cuanto a los dineros públicos se torna más exigente pues le obliga a elaborar un Plan de Desarrollo para su inversión sometido a unos propósitos a mediano y largo plazo que busquen elevar el nivel de vida de los colombianos.

A partir del artículo 345 entra a regular el tema del presupuesto público definiendo claramente cuáles son sus ingresos y cómo debe efectuar sus gastos, da al Gobierno la competencia para formular el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiações o Egresos y al Congreso la facultad de aprobarlos o negarlos y si así sucediere podrá el Gobierno ejecutar el presupuesto que inicialmente presentó.

Pero estas atribuciones no son arbitrarias, es decir, ni el Gobierno ni el Congreso podrán definir indiscriminadamente la elaboración y ejecución del presupuesto, deben someterse a una ley que al tenor del artículo 352 será la Ley Orgánica de Presupuesto que regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los Presupuestos de la Nación, entidades territoriales, entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo y así mismo su coordinación con el Plan de Desarrollo y las autorizaciones para contratar.

En el desarrollo del presente articulado se obedece a los principios constitucionales de la estructura del presupuesto, la coordinación con el Plan de Desarrollo, el Gasto Social, la Inversión, el respeto a la iniciativa del gasto, los procedimientos para el gasto y el manejo de la política fiscal nacional y territorial.

## IV. APLICACION DEL ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO

Con la normatividad vigente se han encontrado algunas dificultades en su aplicación tanto a nivel nacional como territorial a saber:

- Ambivalencia o dualidad normativa.
- Dispersión legal que hace confusa y etérea la accesibilidad a las disposiciones legales en esta materia.
- Dificultades en la aplicación por razones técnicas.
- Dificultades en la adopción de controles eficaces que garanticen la legalidad del presupuesto en todas sus fases.
- Falta de unidad en los criterios técnicos del presupuesto.
- Problemas interpretativos.

Como se mencionó en la primera parte de esta exposición de motivos, en la ejecución del presupuesto actual aparecen fallas en el uso de los recursos, asociadas a la inexistencia de una restricción presupuestal y la consecuente falta de control del Ministerio de Hacienda sobre la ejecución del gasto. Esto se evidencia en la existencia de rezagos presupuestales, en el uso excesivo del mecanismo de vigencias futuras, en la ejecución simulada del presupuesto, entre otros.

El ordenamiento presupuestal actual contiene pocos mecanismos para hacer frente a estas situaciones, dado que, como se mencionó en la primera parte, en su concepción inicial no contempló las restricciones y debilidades institucionales actuales y buscó obtener un presupuesto puramente de caja, asumiendo que el Ministerio de Hacienda iba a contar con las herramientas necesarias para contener las presiones provenientes del Ejecutivo y del Congreso. Por lo tanto, el presente proyecto de ley contiene mecanismos que posibilitan el control de la ejecución del gasto y al mismo tiempo permiten mayor flexibilidad a las entidades ejecutoras.

En primer lugar, se fortalece el principio de anualidad, al establecer que las secciones presupuestales no pueden celebrar compromisos cuya entrega de bienes o prestación de servicios pactada exceda la anualidad. Es decir, las entidades, al pactar sus contratos, deben prever que la entrega de bienes o servicios debe realizarse, a más tardar, el 31 de diciembre. Adicionalmente, las apropiaciones incluidas en el presupuesto constituyen autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para que, durante la vigencia fiscal respectiva, se adquieran obligaciones que desarrollen el objeto de la apropiación. Si al final del año las entidades respectivas no se han obligado, dichas autorizaciones expirarán. De esta manera, se elimina el concepto de reserva presupuestal, lo cual redundará en una reducción significativa del rezago presupuestal.

En tercer lugar, dada la importancia del Programa Anual de Caja, PAC, en la ejecución del presupuesto, el presente proyecto hace de él un programa más transparente, con criterios para promover una asignación más eficiente de los recursos, de acuerdo con la prioridad de cada uno de los gastos. Así, se establece que el PAC debe ser elaborado por un Comité de Programación Mensual, con el objeto de definir o modificar los montos máximos de pago mensuales por entidad, teniendo en cuenta el monto global de PAC aprobado por el Confis, las prioridades del gasto público, el nivel de ejecución de las entidades y las restricciones fiscales y financieras.

En conclusión esta herramienta legal, si es aprobada en el Congreso y posteriormente sancionada por el ejecutivo, mejorará la aplicación del Presupuesto General de la Nación y los presupuestos de las entidades territoriales respectivas; adjunto a esta ponencia aparece el pliego de modificaciones que en conjunto con el grupo de ponentes se elaboró para solucionar algunas dificultades de forma y otras de fondo planteadas en el proyecto presentado a la honorable Cámara de Representantes.

#### V. MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN

1. Incluir en el texto del artículo primero la palabra **presentación**, con el fin de completar el proceso de creación y regulación del presupuesto.

Artículo 1°. Jerarquía, objeto, contenido y alcance de la Ley Orgánica de Presupuesto. La presente ley contiene las normas orgánicas de presupuesto, a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Son las únicas que regulan la programación, **presentación**, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos; la definición del gasto público social; y la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. Todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en esta ley y su reglamento.

2. En el texto del artículo 7°, numeral 6, suprimir las palabras **autorizaciones de** pues es redundante y tautológico con la redacción presentada, quedando así el numeral 6:

#### **6. Un informe pormenorizado de las vigencias futuras autorizadas y su evolución en el tiempo.**

3. En el mismo artículo 7° se propone incluir un párrafo que permita al Presidente de la República, Gobernador y Alcalde, por una sola vez modificar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, aprobado en el periodo constitucional anterior y adecuarlo a su Plan de Desarrollo.

**Parágrafo. Al iniciar el periodo Constitucional, el Gobierno Nacional por una sola vez podrá modificar el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente y adecuarlo a su Plan de Desarrollo, respetando lo ordenado en la ley, requiriendo previo concepto y aprobación del Confis.**

#### **La misma facultad tendrán las entidades territoriales.**

4. En el artículo 8°. Control fiscal y competencias. Se modifica el texto presentado en el proyecto, por no tener relación con el tema del control, pues esta es una función pública competencia exclusiva de la Contraloría General de la República, por expreso mandato Constitucional y por tanto no es competencia del Confis, el texto quedará así:

Artículo 8°. Control fiscal y Competencias. **La Contraloría General de la República será la autoridad competente para ejercer el control fiscal en las condiciones establecidas en el artículo 267 de**

**la Constitución Nacional.** Se suprime la parte tachada: ~~El Confis promoverá por el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual hará un seguimiento detallado del mismo, de manera que, si hay cambios en las condiciones económicas, se adopten las medidas necesarias para garantizar el equilibrio macroeconómico del país.~~

El seguimiento se realizará de manera independiente y detallada para tres grupos de entidades: El Presupuesto Público Nacional, el conjunto de Entidades Descentralizadas de que trata el Capítulo V de la presente ley y las entidades de orden territorial, de manera que se aumente el nivel de compromiso necesario para el cumplimiento de las metas fiscales y de gasto del sector público consolidado.

Se suprime también la última frase del inciso final que dice: **La ley reglamentará las competencias sobre la materia**, por ser redundante en la medida que ya están reglamentadas las funciones de control en la ley respectiva, en este caso la Ley 610 de 2000 y los artículos vigentes de la Ley 42 de 1993 y demás normas complementarias.

5. Son varias las adiciones propuestas para el artículo 15 y en su orden son:

Artículo 15. *Gasto Público Social.* Para efectos de la definición y priorización a que hace referencia el artículo 350 de la Constitución Política, constituyen gasto público social las apropiaciones **para gastos de funcionamiento o inversión**, que satisfacen los objetivos fundamentales de la actividad del Estado destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, **nutrición**, saneamiento ambiental; agua potable; **vivienda**; educación; deporte; **capacitación laboral**; **protección a la familia**, y los subsidios para servicios públicos domiciliarios asociados al saneamiento ambiental y agua potable.

Posteriormente en el inciso final se adiciona su redacción quedando así:

“La participación del gasto público social en el Presupuesto Público Nacional **no se podrá disminuir porcentualmente** con respecto a la participación de la vigencia fiscal anterior”.

Estas modificaciones tienen su sustento en el texto del artículo 350 de la C. P.:

“ARTICULO 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado *gasto público social* que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el *gasto público social* tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

*En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.*

*El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.*

El gasto público social tiene una amplia variedad de componentes y es la ley orgánica quien las debe definir, esa es la intención de este artículo, y respecto al último inciso del artículo, lo que se hace es transcribir el sistema propuesto por la Constitución y acomodarlo al artículo.

6. El artículo 16 del proyecto, en el inciso 4° sugiere un manejo exclusivo del Gobierno Central en las iniciativas de ingresos y gastos que modifiquen el presupuesto aprobado, en tal sentido se recomienda la siguiente modificación, con adición y supresión:

Artículo 16. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que promuevan un gasto adicional o una reducción de ingresos, solo podrán ser presentados **si cuentan con el análisis y aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo en forma conjunta, y deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos.

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

7. El artículo 17 presenta una nueva definición del Conpes, asimilándolo al Consejo de Ministros, es menester recordar que la Ley 19 de 1958, donde claramente dice quiénes lo conforman: El Presidente de la República, los Ministros del despacho, el Director del DNP, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, el Director de las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Consejero Presidencial de Equidad para las Mujeres. Por tanto se suprime la parte que define el Conpes y se respeta en las entidades territoriales por no conocer entidades que lo puedan complementar, que esta parte la reglamente su estatuto orgánico territorial. La modificación es la siguiente:

Artículo 17. *Conpes*. Para los trámites establecidos en la presente ley, el Consejo Nacional de Política Económica y Social estará conformado por todos los Ministros del Despacho **como lo defina la ley**.

En las entidades territoriales, las funciones asignadas al Conpes en el nivel nacional, serán desarrolladas por el Consejo de Gobierno **el ente definido en su estatuto orgánico territorial**.

8. En el artículo 18 se propone una modificación y una supresión, así:

Suprimir el inciso 3° que hace referencia a las funciones del Confis que podrán ser delegadas a la Dirección General del Presupuesto, considera la ponencia que esta atribución es indelegable, dada la trascendencia de los temas que analiza.

~~“...Las funciones del Confis podrán ser delegadas en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, quien ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva de este Consejo. En caso de delegación, se debe rendir un informe semestral al Confis sobre las funciones realizadas. El Confis establecerá su propio reglamento”.~~

Modificar el inciso final en el siguiente texto, incluyendo al gobernador para identificar las entidades territoriales como sujeto pasivo de la norma. En el artículo en referencia no se incluyó al gobernador del departamento.

*“En las entidades territoriales el Confis cumplirá igualmente las funciones de coordinación del sistema presupuestal, será conformado mediante acto administrativo y estará integrado, por lo menos, por el **Gobernador o el Alcalde, el Secretario de Hacienda o quien haga sus veces y el Secretario de Planeación o quien haga sus veces**”.*

9. Artículo 19, se propone adicionar en el inciso 2°, donde se clasifican las secciones presupuestales, una sección para el gasto público social, una para las transferencias y una por cada entidad descentralizada, así:

Artículo 19. *Clasificación institucional del presupuesto*. La clasificación institucional del Presupuesto Público Nacional tiene como objeto la determinación de rentas y la asignación de apropiaciones y de financiamiento por secciones.

El presupuesto de apropiaciones y de financiamiento se clasificará en secciones presupuestales, así: La Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimientos Públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el Servicio de la Deuda Pública, **una (1) para el gasto público social, una (1) para las transferencias, y una (1) por cada entidad descentralizada**.

10. En el artículo 32 sobre las disposiciones generales se suprimen las frases *crear derechos, ni obligaciones*, es una herramienta eficiente para que el Congreso pueda presentar alternativas, por tanto no debe negarse la facultad de crear derechos u obligaciones en las disposiciones generales.

Artículo 32. *Disposiciones Generales*. Las Disposiciones Generales son el conjunto de normas que permiten la correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal para la cual son aprobadas. Por lo tanto, no pueden modificar leyes anteriores, *crear derechos, ni obligaciones, ni permitir interpretaciones que no se ajusten estrictamente a lo previs-*

*to en esta ley. Los artículos que conforman las disposiciones generales no deberán repetirse en leyes anuales de presupuesto posteriores, salvo en eventos en los cuales las disposiciones estén asociadas a la ejecución de gastos estratégicos determinados por el Gobierno Nacional. En caso de ser necesarias, deberán incluirse en leyes de carácter permanente o en decretos reglamentarios de la presente ley. Su preparación corresponde a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

11. El Capítulo IV cambia su denominación: Pasa de llamarse Ciclo Presupuestal a denominarse **Ciclo Presupuestal y los Principios Presupuestales**.

12. En el artículo 36 se presenta el principio de Unidad de Caja que a nuestra consideración requiere las siguientes adiciones para su mejor aplicación. El Presupuesto Público Nacional lo componen el presupuesto nacional y el de los establecimientos públicos (artículo 10 del proyecto) conformado por el nivel central y descentralizado. Para el caso de los entes territoriales el nivel central y los establecimientos públicos, como la norma no es clara en el nivel central permitirá que los recursos puedan ser manejados en su totalidad por el sistema de unidad de caja, incluyendo los recursos de los establecimientos públicos nacionales, las transferencias, regalías y demás rentas de destinación específica con destino a los entes territoriales, por lo tanto, es necesario aclarar que no se podrá realizar unidad de caja con los recursos de las entidades descentralizadas en los entes territoriales.

La descentralización administrativa encuentra un buen soporte en la capacidad de los establecimientos públicos de cumplir con el objeto social, y sin una autonomía para manejar los recursos no se podría cumplir con su objeto.

Así las cosas el texto modificado quedará de la siguiente manera:

**Artículo 36. Principio de unidad de caja.** *Con el recaudo del presupuesto de rentas y financiamiento se atenderá, en forma centralizada, el pago oportuno de las obligaciones autorizadas en el Presupuesto Nacional.*

*En consecuencia, los recursos de destinación específica, que hagan parte del Presupuesto Público Nacional y que en la actualidad administre o que en lo sucesivo llegare a administrar la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, harán unidad de caja con los demás recursos del Tesoro Nacional y no podrán constituirse portafolios de inversión independientes.*

*La destinación de los recursos previamente establecida en la ley se mantendrá a través de las apropiaciones presupuestales requeridas para su ejecución.*

*Este principio también se aplica a los establecimientos públicos respecto a sus rentas propias.*

*En las entidades territoriales no se podrá hacer unidad de caja con las rentas que, por Constitución, ley o acto administrativo particular, tengan destinación específica, **ni con los recursos propios de sus entidades descentralizadas**.*

De otra parte, se sugiere incluirle un párrafo, en virtud que actualmente los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, se giran únicamente a través de las entidades financieras. Existe en Colombia un grupo de entidades denominadas Institutos de Fomento y Desarrollo Regional, especializados en el manejo de recursos, otorgamiento de créditos y en brindar asesoría a los entes territoriales. Dichas entidades por su propia naturaleza pueden servir, en forma igualmente eficiente, eficaz y segura, para que los citados recursos lleguen oportunamente a los entes territoriales y además, para que la misma Nación pueda realizar un efectivo control en la utilización e impacto de las transferencias que realiza.

Así mismo, el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 exige que los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional para manejar los recursos de las entidades territoriales deban obtener una calificación de bajo riesgo certificada por una firma calificadora de riesgo, lo que permite que la propuesta que presentamos sea viable garantizando la seguridad de los recursos.

Por lo tanto, proponemos insertar una frase al final del párrafo del artículo 36 que autorice a los institutos de fomento y desarrollo a servir como canal de distribución de los recursos que por Constitución o Ley gira la Nación a los entes territoriales, así:

**Parágrafo.** *Con los recursos del Sistema General de Participaciones no podrá constituirse ningún portafolio financiero permanente por parte de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional o del administrador del respectivo recurso. Se entiende por portafolio permanente cuando un recurso permanece invertido en títulos o cuentas de ahorro sin que esté respaldando apropiaciones presupuestales debidamente aprobadas en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.*

*El Gobierno Nacional girará oportunamente a los entes territoriales de acuerdo con la Constitución Política y la ley, los recursos del Sistema General de Participaciones, del Fondo Nacional de Regalías, los recursos del Fonpet y del Fosyga, **a través de las entidades financieras o de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional.***

13. El principio de inembargabilidad, consagrado en el artículo 40, también requiere una modificación en este sentido, la Ley 734 de 2005 o Código Disciplinario Unico, estableció en el artículo 48 las faltas gravísimas, y se eliminó el término mala conducta que existía en el artículo 26 de la Ley 200 de 1995, hoy derogado, por tal motivo, es necesario adaptarla a la denominación legal actual.

*“Principio de inembargabilidad.* Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto Público Nacional, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados en las cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación-Dirección General del Tesoro Nacional.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo IV del Título XII de la Constitución Política y cualquier otra participación o transferencia que reciban las entidades territoriales del Presupuesto Público Nacional.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta y de la responsabilidad fiscal que de esas actuaciones se deriven”.

Se recomienda en el último inciso se cambien las palabras mala conducta por **falta gravísima**, quedando, así:

*“Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de **incurrir en falta gravísima** y de la responsabilidad fiscal que de esas actuaciones se deriven”.*

14. En el artículo 41 se propone aumentar el control que se ejerce sobre las actuaciones de los servidores públicos en asuntos presupuestales, involucrando el control ciudadano sin menoscabo de las competencias de otros órganos de control:

Artículo 41. *Principio de transparencia.* Los procedimientos de programación, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Sistema Presupuestal, así como los informes periódicos y finales sobre el mismo, serán de conocimiento público, **sujetos a control ciudadano a través de mecanismos de participación**, y contendrán información suficiente para verificar el cumplimiento de los principios que lo rigen y de los objetivos programados.

15. Dada la trascendencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, considera la ponencia que es importante conocer su alcance, previo a la presentación del Presupuesto por las Comisiones Económicas del Congreso, para un mayor avance y conocimiento de causa en la materia, por tanto se propone incluir el siguiente inciso en el artículo 43.

Artículo 43. *Elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo.* Antes del primero de abril, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará el Marco Fiscal de Mediano Plazo de acuerdo con los lineamientos de los artículos 6° y 7° de esta ley, para su aprobación por el Confis.

**Un ejemplar de este documento será remitido a los presidentes de las comisiones económicas del Congreso de la República, a más**

**tardar el primero de abril, para su conocimiento y preparación del estudio del presupuesto en la legislatura siguiente.**

16. En igual sentido se propone en el artículo 44 la inclusión de la exigencia de presentar el Marco de gasto de Mediano Plazo para surtir la etapa de preparación del estudio del presupuesto, en sus dos primeros incisos el artículo quedará así:

Artículo 44. *Elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo.* Antes del quince de junio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Departamento Nacional de Planeación, elaborarán el Marco de Gasto de Mediano Plazo, teniendo en cuenta las metas anuales de gasto público contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las prioridades establecidas en el artículo 14, el Plan Operativo Plurianual de Inversiones y el análisis de las propuestas presentadas por los órganos que conforman el Presupuesto Público Nacional.

**Un ejemplar de este documento será remitido a los presidentes de las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, a más tardar el quince de junio para su conocimiento y preparación del estudio del presupuesto en la legislatura siguiente.**

En la redacción de este inciso final, se propone suprimir la última frase, pues se considera una puerta abierta para tomar decisiones rápidas sin mucha justificación, amenazando la estabilidad presupuestal y su organización, consideramos que como queda redactado este inciso, es suficiente garantía para que surjan modificaciones en caso de coyuntura económica; en síntesis queda así el texto:

Las apropiaciones estimadas para el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, servirán de base para la elaboración del Presupuesto Público Nacional. Este Marco será actualizado cuando se produzca un cambio en la coyuntura económica que altere considerablemente los supuestos con los cuales se elaboró, ~~o se presenten modificaciones importantes de las políticas de gasto.~~

17. En la misma dirección de las dos últimas modificaciones, en este artículo también se pretende dar participación a las Comisiones Económicas del Congreso para un mayor conocimiento y por tanto mayor discusión; se recomienda incluir una frase en el literal b) que rece: **con copia a los Presidentes de las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes.**

b) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación comunicará a cada órgano, antes del 15 de abril, los objetivos y prioridades de la política fiscal del Gobierno, el límite máximo de apropiaciones, tanto para gastos operativos como para inversiones de capital, asignado a cada órgano y los criterios y parámetros económicos a utilizar para la elaboración de las propuestas de presupuesto de apropiaciones y financiamiento, de ser el caso. Dichos órganos remitirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público antes del 15 de mayo sus propuestas de presupuesto, **con copia a los Presidentes de las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes.**

18. El artículo 49 crea un fondo nuevo en el tema presupuestal, que entraría a solucionar vacíos financieros en la ejecución presupuestal, frente a él se proponen las siguientes modificaciones:

a) Cambio de nombre: De *Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal* llamarlo: **Cuenta Reserva para la Compensación Presupuestal.**

b) El articulado en relación con su nominación, creación, función y destinación, se modificaría de la siguiente manera: **Fondo Cuenta Reserva para la Compensación Presupuestal.** El Presupuesto Público Nacional incluirá una cuenta denominada **Cuenta Reserva para la Compensación Presupuestal** para la compensación ~~Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal, sin personería jurídica, ni planta de personal propia,~~ **administrada y controlada** manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como un sistema separado de cuentas. **Esta reserva presupuestal será equivalente** Fondo ~~dispondrá de recursos equivalentes al uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de la Nación.~~

Los recursos del Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal se utilizarán para completar faltantes **de la Cuenta Reserva para la Compensación Presupuestal se dispondrán para cubrir partidas no incluidas** en el Capítulo de Apropriaciones o de Financiamiento para la respectiva vigencia fiscal. Dichos faltantes deben ser ocasionados por hechos sobrevinientes e imprevistos, que sean calificados como de excepcional urgencia por el Consejo de Ministros *Confis*, y no podrán destinarse a la celebración de contratos de prestación de servicios o la vinculación de supernumerarios.

Cuando se requiera utilizar los recursos de la cuenta reserva para el Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal, el Jefe de la respectiva sección presupuestal debe solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional, recursos con cargo al mismo. La solicitud debe incluir una certificación en la cual conste el faltante de apropiación en el rubro correspondiente, y las razones que lo justifican.

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional estudiará la viabilidad presupuestal de la solicitud y el Ministro de Hacienda y Crédito Público lo pondrá a consideración del Consejo de Ministros *Confis*, a fin de que este califique la excepcional urgencia del gasto **mediante la expedición del certificado de calificación del hecho como "excepcional urgencia"**. Si la decisión del Consejo de Ministros *Confis* es positiva, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de que sea expedido **el decreto** mediante la cual se efectúen los traslados presupuestales con cargo a los recursos de la del Fondo Cuenta de Reserva de Compensación Presupuestal;

c) En las partes donde diga Consejo de Ministros, se debe decir ***Confis***;

d) Incluir un último inciso para definir su ámbito de aplicación que diga:

**"El presente artículo no se aplica a las entidades territoriales"**.

19. El artículo 55 es de vital importancia para el trámite del presupuesto en las sesiones respectivas de Comisión y Plenaria en el Congreso de la República por esta razón proponemos modificar su recorrido y fechas de la siguiente manera, con la única pretensión de tener la información de primera mano, la coparticipación del Gobierno y del Congreso de la República en las soluciones requeridas por el proyecto de ley del presupuesto y evitar de una vez cualquier inquietud que dilate posteriormente y en las plenarias la aprobación del Presupuesto:

*Trámite del Proyecto Anual de Presupuesto Público Nacional en el Congreso.* Durante el primer debate del Proyecto de Presupuesto Público Nacional, **el cual iniciará la discusión a más tardar el 10 de agosto** la Junta Directiva del Banco de la República explicará el aval otorgado al cómputo de rentas propuesto y el impacto macroeconómico del presupuesto. Adicionalmente, el Contralor General de la República deberá pronunciarse ante el Congreso sobre la viabilidad financiera y macroeconómica del proyecto de presupuesto.

El Congreso de la República, a través de las Comisiones Económicas, podrá devolver el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno Nacional en los siguientes eventos:

a) El cómputo de las rentas no tiene el aval del Banco de la República;

b) El proyecto de presupuesto no es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que lo acompaña;

c) El proyecto de presupuesto no está acompañado de los anexos en los que se detalle la composición de las rentas, apropiaciones, financiamiento y el gasto público social;

d) El proyecto de presupuesto no cumpla con la participación del gasto público social en los términos del artículo 15 de la presente ley.

**e) No exista la debida sustentación al proyecto de presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en las sesiones de cada Comisión.**

En tales eventos, las Comisiones Económicas decidirán sobre la devolución del Presupuesto Público Nacional antes del 15 de agosto en sesión conjunta y deberán comunicar, por escrito, al Ministerio de Ha-

cienda y Crédito Público la razón por la que se considera que el proyecto debe ser devuelto, para que dicho Ministerio lo presente de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

**Las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes citarán y oirán por lo menos una vez al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director Nacional de Planeación y al Director Nacional de Presupuesto para aclarar las dudas que se presenten respecto del monto global del Proyecto de Presupuesto, y antes del 15 de septiembre las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de apropiaciones, sustentando la viabilidad fiscal de cualquier modificación propuesta al Presupuesto presentado por el Gobierno. La aprobación del proyecto, por parte de dichas Comisiones, se dará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1° de octubre de cada año y citarán al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director Nacional de Planeación y al Director Nacional de Presupuesto por lo menos una vez antes de la aprobación del proyecto.**

**Cada Cámara deberá aprobar en segundo debate el presupuesto antes del 10 de octubre, con el fin de que entre el 11 y antes del 20 de octubre, se puedan conciliar las discrepancias y diferencias que se presentaren en cada una de las cámaras. En todo caso la aprobación definitiva deberá efectuarse antes del 20 de octubre del respectivo año.**

Se incluye un párrafo que implementa los fines del funcionamiento del Estado y una sanción.

**Parágrafo. El procedimiento de este artículo, se establece para garantizar el normal funcionamiento del Estado, no obstante la no presentación oportuna del presupuesto se considera Falta Grave.**

20. Se propone una adición al inciso final del artículo 59, con el fin de no confundir las citaciones obligatorias del artículo 55 propuesto con la delegación que el Ministro de Hacienda puede hacer en el Director Nacional de Presupuesto, por eso se propone adicionar el siguiente texto:

**"...salvo en los casos de las citaciones expresamente previstas en el artículo anterior, a las que deberá concurrir de manera personal"**.

21. En el artículo 62, incluir un párrafo que se compagine con lo preceptuado en el artículo 49 del presente proyecto en el siguiente sentido:

Artículo 62. *Requisitos para afectar el presupuesto.* Ningún órgano del Estado podrá efectuar gasto público con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno que no figure en el presupuesto, o en exceso del saldo disponible, para lo cual, previo a contraer compromisos, se requiere la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal.

**Parágrafo. Con excepción a las partidas a que se refiere el artículo 49 de la presente ley previo cumplimiento de los requisitos exigidos para su aprobación.**

22. Se propone modificar el contenido del artículo 69, para la adquisición de compromisos con cargo a empréstitos en lo relacionado con las entidades territoriales quienes no podrán asumir compromisos con cargo a recursos del crédito que no estén perfeccionados. Opina la Ponencia que hay casos en que las entidades territoriales tienen obras de gran impacto y envergadura que ameritan decisiones rápidas, que tienen garantizado su financiamiento a largo plazo, entonces podrán perfectamente iniciar su ejecución, mientras el crédito se les apruebe, además la entidad que le estudie el crédito, sabe si el ente territorial puede cumplir o no, la obligación de acuerdo a su capacidad de pago, mucho antes de su aprobación, lo que no afecta el resultado final del desembolso y la ejecución de la obra, por tanto el inciso final del artículo se modifica de la siguiente manera:

Artículo 69. *Adquisición de compromisos con cargo a empréstitos no perfeccionados.* El *Confis* autorizará la asunción de compromisos con cargo a los recursos del crédito incorporados en la ley anual de presupuesto, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos.

**En las entidades territoriales no se podrán asumir compromisos con cargo a recursos del crédito no perfeccionados.**

Queda el texto así:

**Las entidades territoriales podrán asumir compromisos con cargo a recursos del crédito no perfeccionados.**

23. Se recomienda modificar el artículo 79 liquidación de excedentes financieros de los establecimientos públicos, anexando un segundo párrafo así:

**“Parágrafo 2°. Para determinar la cuantía de la distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos de las entidades territoriales, el Confis o quien haga sus veces, asignará al establecimiento público que lo genere, por lo menos el 30% de los mismos. En todo caso la cuantía a distribuir deberá preservar el valor real del patrimonio de la entidad que genera el excedente”.**

La aplicación del artículo 79, tal y como está redactado, le da la posibilidad a los entes territoriales de retirar o apropiarse el 100% de los excedentes de sus establecimientos públicos, restándoles capacidad para prestar con eficiencia y eficacia los diferentes servicios públicos, con la consecuente descapitalización y desaparición por exposición del patrimonio al fenómeno de la inflación.

Este problema se presenta por la falta de una metodología apropiada que analice los planes y programas de expansión de los servicios que prestan los establecimientos públicos, que no son considerados al momento de ordenar el giro de la totalidad de las utilidades, y debido a la difícil situación financiera de los entes territoriales.

Se corre pues el riesgo de castigar a las entidades descentralizadas que han demostrado con su gestión un excelente manejo y administración de sus recursos, y también privar a toda la comunidad de la posibilidad de mejorar su calidad de vida.

24. En el artículo 81 al proceso de adición presupuestal se le impone como condición en el penúltimo inciso la previa aprobación del Confis. Propone la ponencia agregar una frase que contenga un nivel más alto de detalle en dicha aprobación y obligue a presentar un informe detallado del proyecto de adición, en aras de garantizar el equilibrio presupuestal y los sectores de inversión.

**Los proyectos de adición presupuestal solo podrán ser solicitados al Congreso de la República por el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, previo concepto del Confis, explicando de manera clara y detallada la utilización que se dará a los nuevos recursos que se pretenden incorporar.**

25. El artículo 106 sugiere dos modificaciones:

a) Modificar el párrafo del artículo 106, cambiando la expresión causal de mala conducta por falta gravísima de la siguiente manera, por las razones legales del Código Disciplinario Unico, Ley 734 de 2002:

Parágrafo 1°. En las personas jurídicas sujetas a regímenes societarios o de entidades sin ánimo de lucro, el Conpes impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades en las juntas de socios, asambleas de accionistas u órganos competentes sobre la forma en que deberán votar las decisiones sobre destinación de las utilidades, precisando el monto que se propondrá capitalizar o reservar y las que se propondrá repartirán a los socios u accionistas. El desacato a las instrucciones impartidas por el Conpes, **constituirá falta gravísima** y generará responsabilidad fiscal para el servidor público que actúe en contra de dichas instrucciones en las sesiones respectivas de los máximos órganos sociales.

En este mismo artículo se propone adicionar un párrafo 3° que clarifique el hecho que en las entidades descentralizadas indirectas la Nación puede apropiarse de sus utilidades, así este adscrita o afiliada a un establecimiento público o a una empresa industrial o comercial, es decir la empresa propietaria perdería todo el control administrativo que debe tener y como socia no tendría derecho a percibir las utilidades propias de su empresa en la cual invirtió por tal motivo, se propone que únicamente pueda disponer el ente territorial de las utilidades de las empresas donde invirtió directamente es decir el establecimiento

público o empresa industrial vinculado directamente al ente territorial. El texto es el siguiente:

**“Parágrafo 3°. En las entidades territoriales las disposiciones del presente artículo, aplican para las empresas que la entidad territorial tenga participación directa. Para determinar la cuantía de la distribución de las utilidades de las empresas donde las entidades territoriales, tengan una participación superior al 50% de su capital social, se asignará a la empresa generadora, por lo menos el 30% de las mismas”.**

26. En el artículo 108 se recomienda cambiar la expresión Superintendente Bancario por Superintendente Financiero, toda vez que la Ley 964 de 2005 en el artículo 74 autorizó la fusión de la Superintendencia de Valores y Bancaria.

Lo mismo sucede en el artículo 109 numeral 8.1 donde se debe cambiar Superintendencia Bancaria por Superintendencia Financiera, Expresión que está repetida tres veces en el numeral.

El Texto del artículo 109, queda así:

8.1. En moneda nacional:

Compra y venta de títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, el Fondo de Garantías de instituciones Financieras y las entidades sujetas al control y vigilancia de la **Superintendencia Financiera**; compras con pacto de retroventa con entidades públicas, y con entidades financieras sujetas al control y vigilancia de la **Superintendencia Financiera**, dentro de los cupos que autorice el Ministro de Hacienda y Crédito Público; constitución de depósitos remunerados y de inversiones financieras en entidades sujetas al control y vigilancia de la **Superintendencia Financiera**; realización de operaciones de cubrimiento de riesgos”.

La misma modificación se aplica en aquellos artículos donde se hable de Superintendente Bancario por Financiero.

27. En el artículo 113. *Rendimientos de la Nación*. Se recomienda incluir los fondos parafiscales de nómina, para garantizar los aportes de ley que periódicamente se deben atender por parte del pagador de las diferentes entidades sujetos de esta ley. El texto es el siguiente:

Pertencen a la Nación los rendimientos originados con recursos del Presupuesto Nacional, incluidos los negocios fiduciarios, los cuales deben ser consignados en la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el mes siguiente de su recaudo. Se exceptúan los recursos que obtengan los órganos de previsión social **y los fondos parafiscales de nómina.**

28. Se propone en el artículo 114, incluir para el manejo de los recursos de la Nación, a los Infis o Institutos de Fomento y Desarrollo Regional, pues actualmente son instituciones públicas del orden territorial, que fortalecen y respaldan la gestión pública, han dado garantías de seriedad, transparencia y buen manejo de los recursos. El texto es el siguiente:

*Manejo de los recursos de la Nación*. Las secciones presupuestales del Presupuesto Público Nacional solamente podrán manejar los recursos girados por la Nación, en cuentas autorizadas por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o en las entidades que ordene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo que se establezca el pago a beneficiario final en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, de acuerdo con la reglamentación que para esos efectos expida el Gobierno Nacional. En los demás casos, la responsabilidad sobre el manejo de las cuentas de las diferentes secciones presupuestales del Presupuesto Público Nacional, será competencia del representante legal o el ordenador del gasto de la respectiva entidad.

Los representantes legales y ordenadores de gasto de las diferentes secciones presupuestales, serán responsables por la selección de los establecimientos financieros **o de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional**, en los cuales se manejen, inviertan o administren los recursos de cada entidad, tomando en cuenta para el efecto criterios de calidad, costo, seguridad, solidez y eficiencia del servicio, de con-

formidad con el reglamento que para tal efecto se adopte por parte del Gobierno.

29. Recomienda la ponencia modificar el primer inciso del artículo 115 del Proyecto 028, fusionando su contenido en uno nuevo donde no se incluyan las referencias a la Ley 819 de 2003, en plazos y actuaciones, eliminando las frases: “a partir de la expedición de la Ley 819 de 2003” y “anualmente a partir de la vigencia fiscal 2005” y se dé una nueva redacción al inciso.

El actual texto es:

Artículo 115. *Marco Fiscal de Mediano Plazo para entidades territoriales.* El Marco Fiscal de Mediano Plazo es un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales, que debe orientar la elaboración de los presupuestos anuales. **A partir de la expedición de la Ley 819 de 2003**, anualmente los departamentos y los municipios de categoría especial, primera y segunda deberán presentar a título informativo un marco fiscal de mediano plazo a la asamblea o concejo, conjuntamente con el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente.

En los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, **Anualmente a partir de la vigencia fiscal 2005**, el alcalde deberá presentar al concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia fiscal siguiente, conjuntamente con el proyecto de presupuesto correspondiente.

El nuevo inciso quedaría:

**Artículo 115. Marco Fiscal de Mediano Plazo para entidades territoriales. El Marco Fiscal de Mediano Plazo es un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales, que debe orientar la elaboración de los presupuestos anuales. Anualmente las entidades territoriales deberán presentar a título informativo un marco fiscal de mediano plazo a la asamblea o concejo, conjuntamente con el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente.**

30. En el artículo 117 se reglamentan las vigencias futuras ordinarias, es importante tener en cuenta que si el nuevo proyecto de Estatuto Orgánico de Presupuesto contempla la eliminación de reservas presupuestales y aquellos procesos que requieran más de la anualidad para su ejecución requieran vigencias futuras aprobadas por el concejo o la asamblea departamental, este procedimiento restringiría la ejecución presupuestal y demoraría la entrega de bienes y servicios. Por lo tanto, en el caso en que se eliminen las reservas presupuestales, se solicita que las vigencias futuras no sean aprobadas por la asamblea ni por el concejo en su respectiva entidad territorial, sino por la Secretaría de Hacienda o con el aval del Confis Distrital, en el texto actual del artículo 117 las partes a suprimir están tachadas y posteriormente se presenta el texto como quedaría:

*Artículo 117. Vigencias futuras ordinarias. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán de iniciativa del gobierno local, previa aprobación del Confis, y deberán ser aprobadas por la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal o Distrital.*

*Las vigencias futuras sólo se podrán aprobar cuando:*

1. *Su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso, y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.*

2. *Los proyectos para los cuales se requieran vigencias futuras están consignados en el Plan de Desarrollo Territorial.*

3. *Sumados todos los compromisos que se pretende adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no se exceda la capacidad de endeudamiento territorial.*

4. *El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas, es consistente con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo;*

5. *Tratándose de proyectos que conlleven inversión nacional, deberán tener el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

*La autorización para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras, no podrá superar el respectivo período de Gobierno. Se exceptúan los proyectos de inversión que previamente hayan sido declarados de Importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno, con fundamento en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

~~*En las entidades territoriales queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo Alcalde o Gobernador.*~~

*Las operaciones de crédito público, conexas y asimiladas, no requerirán la autorización para comprometer vigencias futuras, estas se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.*

*Esta disposición aplicará para las entidades descentralizadas del orden territorial, en la forma como sea regulada en los estatutos de Presupuesto de las Entidades Territoriales.*

La razón para modificar el inciso antepenúltimo subrayado es la siguiente:

El artículo 12 de la Ley 819 de 2003 hoy 117 del proyecto, se propone modificarlo, toda vez, que no se establece ninguna consecuencia jurídica para los contratos que sean aprobados en dicho año, y que afecten vigencias futuras; para el caso tendrá como consecuencia la nulidad absoluta del contrato, así mismo se propone excepcionar de esta prohibición los contratos de vigilancia y seguros, toda vez, que siempre que se inicie una nueva administración tendría que quedar sin vigilancia todas las entidades públicas y mientras se contrata pueden transcurrir hasta 15 días o más, así mismo los contratos de seguros, para vehículos, edificaciones, etc., porque quedaría desprotegido estos bienes durante el lapso de tiempo hasta la contratación del respectivo seguro, por tal motivo, se podría presentar un hecho fortuito como un desastre natural o un atentado a las instalaciones sin estar protegidos los bienes.

En consecuencia el texto propuesto del **inciso antepenúltimo tachado** del artículo 117 es:

“En las entidades territoriales queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, **so pena de nulidad absoluta del contrato; se exceptúan de esta prohibición los contratos de vigilancia y de seguros**”.

31. El artículo 118: *Vigencias futuras excepcionales. En las entidades territoriales las asambleas o concejos, previa aprobación del Confis, podrán autorizar, en casos excepcionales, para desarrollo de proyectos de servicios públicos y para las garantías a las concesiones, la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.*

Se sugiere que las vigencias futuras excepcionales se utilicen para los proyectos que se consideran estratégicos por el Plan de Desarrollo para la Administración y no solamente para servicios públicos y garantías a las concesiones.

Por último, es importante resaltar que entidades territoriales como Bogotá han sido ejemplo de manejo responsable en las finanzas y en la aplicación de leyes como la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003 de responsabilidad fiscal y su buen manejo en materia de endeudamiento y capacidad de pago que han permitido obtener calificaciones de riesgo AAA. Por lo tanto, es importante que se reconozca esta gestión y se otorguen facultades para que Bogotá pueda desarrollar su propio Estatuto Orgánico de Presupuesto como hasta ahora lo ha venido haciendo y por supuesto, respetando los clasificadores y los principios presupuestales.

32. Se propone realizar 2 modificaciones al artículo 119, el primero tiene que ver con la autorización a los institutos de fomento y desarrollo regional para recibir los recursos que gira la Nación a las entidades territoriales y el segundo ampliar el plazo para que los Infis se califiquen.

El artículo 119 reza así: *Colocación de excedentes de liquidez.* Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública de la Nación o en títulos que cuen-

ten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio.

Parágrafo. Las entidades territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos de Fomento y Desarrollo, siempre y cuando estos tengan la calificación de bajo riesgo crediticio, o hasta que se cumpla el plazo establecido en la Ley 819 de 2003, para obtenerla.

Se propone el siguiente texto:

Artículo 119. *Colocación de excedentes de liquidez y giro de recursos a las entidades territoriales.* Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio. **Así mismo, la Nación podrá girar los recursos a las entidades territoriales a través de entidades financieras e Institutos de Fomento y Desarrollo con calificación de bajo riesgo crediticio.**

Se recomienda que el parágrafo quede de la siguiente forma:

**“Parágrafo. Las entidades territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en institutos de fomento y desarrollo, siempre y cuando estos tengan la calificación de bajo riesgo crediticio, para lo cual tendrán plazo de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”.**

Actualmente los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, se giran únicamente a través de las entidades financieras. Existen en Colombia un grupo de entidades denominadas Institutos de Fomento y Desarrollo, especializados en el manejo de recursos, otorgamiento de créditos y en brindar asesoría a los entes territoriales. Dichas entidades por su propia naturaleza pueden servir, en forma igualmente eficiente, eficaz y segura, para que los citados recursos lleguen en forma oportuna a los entes territoriales y además, para que la misma Nación pueda realizar un efectivo control en la utilización e impacto de las transferencias que realiza.

Así mismo, el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 exige que los institutos de fomento y desarrollo para manejar los recursos de las entidades territoriales deban obtener una calificación de bajo riesgo certificada por una firma calificadora de riesgo, lo que permite que la propuesta que presentamos sea viable garantizando la seguridad de los recursos.

33. En este artículo se busca ser consecuente con lo planteado en la ponencia, relacionándolo con las disposiciones generales del artículo 49 y se excluyen las obligaciones y derechos que allí se proponen.

Artículo 121. *Disposiciones Generales en los presupuestos territoriales.* Las disposiciones generales son el conjunto de normas que permiten la correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal para la cual son aprobadas. Por lo tanto, no pueden modificar ordenanzas o acuerdos anuales anteriores, ~~crear derechos ni obligaciones~~ ni permitir interpretaciones que no se ajusten estrictamente a lo previsto en esta ley. No deberán repetirse en posteriores ordenanzas o acuerdos anuales de presupuesto, salvo en eventos en los cuales las disposiciones estén asociadas a la ejecución de gastos estratégicos determinados por el Consejo de Gobierno. En caso de ser necesarias deberán incluirse en ordenanzas o acuerdos de carácter permanente o en decretos reglamentarios de la presente ley. Su preparación corresponde a la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces en la entidad territorial.

34. Se propone efectuar 2 modificaciones al artículo 123, así:

a) Modificar totalmente el texto del inciso 1° del artículo 123.

El artículo 123 estipula:

*“Normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales.* A más tardar el 31 de diciembre de 2004, las entidades territoriales deberán expedir sus normas orgánicas de presupuesto siguiendo las disposiciones de la presente ley, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad”.

Se recomienda que el artículo 123 quede de la siguiente forma:

**“Artículo 123. Normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales. “Facúltase al Gobierno Nacional para que en un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expida el estatuto orgánico presupuestal de las entidades territoriales, compilando las normas orgánicas de presupuesto contenidas en la presente ley, la Ley 136 de 1994, la Ley 617 de 2000 y todas las demás leyes que rigen esta materia. Las entidades territoriales podrán reglamentar los demás aspectos particulares no contenidas en las normas presupuestales”.**

La anterior propuesta la realizamos con fundamento en el artículo 352 de la C. P., que establece: “además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

De lo anterior, se concluye que le corresponde a la ley la reglamentación en esta materia, ya que las entidades territoriales no están facultadas para expedir sus normas orgánicas de presupuesto siguiendo las disposiciones de la presente ley; salvo en los aspectos no reglamentados, con ello se estaría evitando que exista una proliferación de estas normas en todos los municipios y departamentos;

b) Se propone que el inciso 2° sea un artículo nuevo, toda vez que la materia que se está tratando es diferente al título y al texto del inciso 1°.

**“Artículo 124. Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad”.**

En el artículo 126 sobre Control Político, se propone incluir un literal e) que complementa al ejercicio del control, como lo dice el mismo texto: “Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia”.

**e) Informes de gestión y resultados que selectivamente podrán pedir las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes a los distintos órganos que conforman el Presupuesto Público Nacional, relativos a la ejecución y resultados sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos en los distintos proyectos del Plan de Inversión.**

Ahora en el último inciso, se propone unas adiciones y unas modificaciones así:

Para estos efectos El Congreso de la República contará con un grupo técnico, asesor en materia presupuestal, **conformado por tres expertos**, el cual apoyará de manera permanente a las comisiones encargadas de asuntos económicos **del Senado y de la Cámara de Representantes, en todo lo relativo a las funciones que la Constitución y las leyes les asigne en materia presupuestal.**

35. Por último el artículo final con las derogaciones y vigencias quedará así:

**La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2007 y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 819 de 2003 salvo en sus artículos 3°, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27; el Decreto-ley 111 de 1996 y el Decreto 4730 del 28 de diciembre de 2005. Las disposiciones generales de la**

Ley Anual de Presupuesto y el decreto de liquidación para la vigencia fiscal de 2007, se aplicarán en armonía con lo dispuesto en esta ley. Las normas orgánicas de presupuesto contenidas en la Ley 617 de 2000, continúan vigentes”.

## VI. PROPOSICION

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, emitimos ponencia favorable, y proponemos a la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 028 de 2006, Cámara por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto**, con las modificaciones propuestas en el pliego anexo.

Atentamente,

Oscar de Jesús Marín, Ponente Coordinador; Gloria Estella Díaz Ortiz, Luis Antonio Serrano Morales y Luis Jairo Ibarra Obando, Ponentes.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 028 DE 2006 CAMARA

por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Jerarquía, objeto, contenido y alcance de la Ley Orgánica de Presupuesto.* La presente ley contiene las normas orgánicas de presupuesto, a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Son las únicas que regulan la programación, **presentación**, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos; la definición del gasto público social; y la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. Todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en esta ley y su reglamento.

Artículo 7°. *Marco Fiscal de Mediano Plazo.* Es un instrumento de programación y gestión financiera de mediano plazo del sector público, el cual incluirá las entidades cuyas operaciones tengan un efecto cambiario, monetario y fiscal que lo amerite. El Marco Fiscal de Mediano Plazo abarcará 10 años y deberá contener como mínimo:

1. Un programa macroeconómico de mediano plazo que garantice la consistencia entre las variables fiscales, monetarias, cambiarias y el crecimiento objetivo de la economía.

2. Unas metas anuales de gasto público agregado consistentes con las proyecciones macroeconómicas y las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 6°.

3. El cálculo del déficit fiscal y su financiación.

4. Un análisis de sostenibilidad de la deuda mediante el cálculo de indicadores que demuestren la compatibilidad con las restricciones de financiamiento interno, externo y el crédito neto al sector privado. Este análisis debe incluir una estimación de los riesgos fiscales asociados al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5. Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, que contenga una comparación de las metas fiscales programadas con los resultados alcanzados; una explicación de las discrepancias y, en caso de incumplimiento de las metas previstas, la magnitud del ajuste fiscal necesario para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública.

**6. Un informe pormenorizado de las vigencias futuras autorizadas y su evolución en el tiempo.**

7. Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales.

8. Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes.

9. El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior.

10. Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación elaborar el Marco Fiscal de Mediano Plazo para su aprobación por el Confis y su posterior presentación al Conpes.

**Parágrafo. Al iniciar el período constitucional, el Gobierno Nacional por una sola vez podrá modificar el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente y adecuarlo a su Plan de Desarrollo, respetando lo ordenado en la ley, requiriendo previo concepto y aprobación del Confis.**

**La misma facultad tendrán las entidades territoriales.**

**Artículo 8°. Control fiscal y competencias. La Contraloría General de la República será la autoridad competente para ejercer el control fiscal en las condiciones establecidas en el artículo 267 de la Constitución Nacional.**

El seguimiento se realizará de manera independiente y detallada para tres grupos de entidades: El Presupuesto Público Nacional, el conjunto de entidades descentralizadas de que trata el Capítulo V de la presente ley y las entidades de orden territorial, de manera que se aumente el nivel de compromiso necesario para el cumplimiento de las metas fiscales y de gasto del sector público consolidado.

Artículo 15. *Gasto público social.* Para efectos de la definición y priorización a que hace referencia el artículo 350 de la Constitución Política, constituyen gasto público social las apropiaciones **para gastos de funcionamiento o inversión**, que satisfacen los objetivos fundamentales de la actividad del Estado destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, **nutrición**, saneamiento ambiental; agua potable; **vivienda**; educación; deporte; **capacitación laboral**; **protección a la familia**, y los subsidios para servicios públicos domiciliarios asociados al saneamiento ambiental y agua potable.

“La participación del gasto público social en el Presupuesto Público Nacional **no se podrá disminuir porcentualmente** con respecto a la participación de la vigencia fiscal anterior”.

Artículo 16. *Análisis del impacto fiscal de las normas.* 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 el gasto a reducir o la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, sin que ello implique la creación de una renta de destinación específica.

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, el cual deberá ser publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que promuevan un gasto adicional o una reducción de ingresos, solo podrán ser presentados **si cuentan con el análisis y aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, y deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos.

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

## CAPITULO II

### Del Conpes y del Confis en materia presupuestal

Artículo 17. *Conpes.* Para los trámites establecidos en la presente ley, el Consejo Nacional de Política Económica y Social estará conformado **como lo defina la ley**.

En las entidades territoriales, las funciones asignadas al Conpes en el nivel nacional, serán desarrolladas por **el ente definido en su estatuto orgánico territorial**.

Artículo 18. *Naturaleza y composición del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.* El Confis es el rector de la Política Fiscal, coordina el Sistema Presupuestal y está adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el Director del Departamento Nacional de Planeación Nacional, los Viceministros de Hacienda, el Subdirector del Departamento Nacional de Planeación Nacional, los Directores Generales del Presupuesto Público Nacional, de Crédito Público, de Apoyo

Fiscal, de Impuestos y Aduanas Nacionales, del Tesoro Nacional y de Política Macroeconómica y el Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

En las entidades territoriales EL CONFIS cumplirá igualmente las funciones de coordinación del sistema presupuestal, será conformado mediante acto administrativo y estará integrado, por lo menos, por **el gobernador o** el alcalde, el Secretario de Hacienda o quien haga sus veces y el Secretario de Planeación o quien haga sus veces.

### CAPITULO III

#### De la clasificación presupuestal

Artículo 19. *Clasificación institucional del presupuesto.* La clasificación institucional del Presupuesto Público Nacional tiene como objeto la determinación de rentas y la asignación de apropiaciones y de financiamiento por secciones.

El presupuesto de apropiaciones y de financiamiento se clasificará en secciones presupuestales, así: La Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimientos Públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el Servicio de la Deuda Pública, **una (1) para el gasto público social, una (1) para las transferencias, y una (1) por cada entidad descentralizada.**

### CAPITULO IV

#### El ciclo presupuestal y los principios presupuestales

Artículo 36. *Principio de unidad de caja.* Con el recaudo del presupuesto de rentas y financiamiento se atenderá, en forma centralizada, el pago oportuno de las obligaciones autorizadas en el Presupuesto Nacional.

En consecuencia, los recursos de destinación específica, que hagan parte del Presupuesto Público Nacional y que en la actualidad administre o que en lo sucesivo llegare a administrar la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, harán unidad de caja con los demás recursos del Tesoro Nacional y no podrán constituirse portafolios de inversión independientes.

La destinación de los recursos previamente establecida en la ley se mantendrá a través de las apropiaciones presupuestales requeridas para su ejecución.

Este principio también se aplica a los establecimientos públicos respecto a sus rentas propias.

En las entidades territoriales no se podrá hacer unidad de caja con las rentas que, por Constitución, ley o acto administrativo particular, tengan destinación específica, **ni con los recursos propios de sus entidades descentralizadas.**

**Parágrafo. Con los recursos del Sistema General de Participaciones no podrá constituirse ningún portafolio financiero permanente por parte de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional o del administrador del respectivo recurso. Se entiende por portafolio permanente cuando un recurso permanece invertido en títulos o cuentas de ahorro sin que esté respaldando apropiaciones presupuestales debidamente aprobadas en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.**

**El Gobierno Nacional girará oportunamente a los entes territoriales de acuerdo con la Constitución Política y la ley, los recursos del Sistema General de Participaciones, del Fondo Nacional de Regalías, los recursos del Fonpet y del Fosyga, a través de las entidades financieras o de los institutos de fomento y desarrollo regional.**

Artículo 40. *Principio de inembargabilidad.* Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto Público Nacional, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados en las cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación-Dirección General del Tesoro Nacional.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo IV del Título XII de la Constitución Política y cualquier otra participación o transferencia que reciban las entidades territoriales del Presupuesto Público Nacional.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de **incurrir en falta gravísima** y de la responsabilidad fiscal que de esas actuaciones se deriven.

Artículo 41. *Principio de transparencia.* Los procedimientos de programación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Sistema Presupuestal, así como los informes periódicos y finales sobre el mismo, serán de conocimiento público, **sujetos a control ciudadano a través de mecanismos de participación,** y contendrán información suficiente para verificar el cumplimiento de los principios que lo rigen y de los objetivos programados.

#### LA PROGRAMACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO PUBLICO NACIONAL

Artículo 43. *Elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo.* Antes del 1° de abril, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará el Marco Fiscal de Mediano Plazo de acuerdo con los lineamientos de los artículos 6° y 7° de esta ley, para su aprobación por el Confis.

**Un ejemplar de este documento será remitido a los Presidentes de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, a más tardar el 1° de abril, para su conocimiento y preparación del estudio del presupuesto en la legislatura siguiente.**

Artículo 44. *Elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo.* Antes del 15 de junio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Departamento Nacional de Planeación, elaborarán el Marco de Gasto de Mediano Plazo, teniendo en cuenta las metas anuales de gasto público contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las prioridades establecidas en el artículo 14, el Plan Operativo Plurianual de Inversiones y el análisis de las propuestas presentadas por los órganos que conforman el Presupuesto Público Nacional.

**Un ejemplar de este documento será remitido a los presidentes de las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, a más tardar el 15 de junio para su conocimiento y preparación del estudio del presupuesto en la legislatura siguiente.**

Las apropiaciones estimadas para el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, servirán de base para la elaboración del Presupuesto Público Nacional. Este Marco será actualizado cuando se produzca un cambio en la coyuntura económica que altere considerablemente los supuestos con los cuales se elaboró.

Artículo 46. *Programación del Proyecto de Presupuesto Público Nacional.* Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto Público Nacional, con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Si el presupuesto de rentas y de financiamiento compatible con la sostenibilidad de la deuda es inferior a la programación inicial del presupuesto de apropiaciones, el Gobierno deberá limitar el monto de las apropiaciones al máximo nivel de rentas y financiamiento. Para estos efectos podrá disminuir las apropiaciones o los porcentajes señalados en leyes anteriores, sin que por este efecto se generen deudas a ser canceladas en vigencias posteriores.

La elaboración del proyecto de Presupuesto Público Nacional, se ajustará a los siguientes pasos:

a) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público formulará el presupuesto de rentas y financiamiento, con base en las disposiciones de la presente ley y su reglamento;

b) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación comunicará a cada órgano, antes del 15 de abril, los objetivos y prioridades de la política fiscal del Gobierno, el límite máximo de apropiaciones, tanto para gastos operativos como para inversiones de capital, asignado a cada órgano y los criterios y parámetros económicos a utilizar para la elaboración de las

propuestas de presupuesto de apropiaciones y financiamiento, de ser el caso. Dichos órganos remitirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público antes del 15 de mayo sus propuestas de presupuesto, **con copia a los Presidentes de las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes.**

Artículo 49. **Cuenta Reserva para la Compensación Presupuestal.** El Presupuesto Público Nacional incluirá una cuenta denominada **Cuenta Reserva para la Compensación Presupuestal, administrada y controlada** por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como un sistema separado de cuentas. **Esta reserva presupuestal será equivalente** al uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de la Nación.

Los recursos **de la Cuenta Reserva para la Compensación Presupuestal se dispondrán para cubrir partidas no incluidas** en el Capítulo de Apropiaciones o de Financiamiento para la respectiva vigencia fiscal. Dichos faltantes deben ser ocasionados por hechos sobrevinientes e imprevistos, que sean calificados como de excepcional urgencia por el **Confis**, y no podrán destinarse a la celebración de contratos de prestación de servicios o la vinculación de supernumerarios.

Cuando se requiera utilizar los recursos de la Cuenta Reserva para la Compensación Presupuestal, el Jefe de la respectiva sección presupuestal debe solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional, recursos con cargo al mismo. La solicitud debe incluir una certificación en la cual conste el faltante de apropiación en el rubro correspondiente, y las razones que lo justifican.

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional estudiará la viabilidad presupuestal de la solicitud y el Ministro de Hacienda y Crédito Público lo pondrá a consideración del **Confis**, a fin de que este califique la excepcional urgencia del gasto **mediante la expedición del certificado de calificación del hecho como excepcional urgencia.** Si la decisión del **Confis**, es positiva, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de que sea **expedido el decreto** mediante la cual se efectúen los traslados presupuestales con cargo a los recursos del **Fondo Cuenta Reserva de Compensación Presupuestal.**

**El presente artículo no se aplica a las entidades territoriales.**

ESTUDIO Y APROBACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO PUBLICO NACIONAL POR PARTE DEL CONGRESO

Artículo 55. *Trámite del Proyecto Anual de Presupuesto Público Nacional en el Congreso.* Durante el primer debate del Proyecto de Presupuesto Público Nacional, **el cual iniciará la discusión a más tardar el 10 de agosto** la Junta Directiva del Banco de la República explicará el aval otorgado al cómputo de rentas propuesto y el impacto macroeconómico del presupuesto. Adicionalmente, el Contralor General de la República deberá pronunciarse ante el Congreso sobre la viabilidad financiera y macroeconómica del proyecto de presupuesto.

El Congreso de la República, a través de las Comisiones Económicas, podrá devolver el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno Nacional en los siguientes eventos:

a) El cómputo de las rentas no tiene el aval del Banco de la República;

b) El proyecto de presupuesto no es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que lo acompaña;

c) El proyecto de presupuesto no está acompañado de los anexos en los que se detalle la composición de las rentas, apropiaciones, financiamiento y el gasto público social;

d) El proyecto de presupuesto no cumpla con la participación del gasto público social en los términos del artículo 15 de la presente ley;

**e) No exista la debida sustentación al proyecto de presupuesto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en las sesiones de cada comisión.**

En tales eventos, las Comisiones Económicas decidirán sobre la devolución del Presupuesto Público Nacional antes del 15 de agosto en sesión conjunta y deberán comunicar, por escrito, al Ministerio de Ha-

cienda y Crédito Público la razón por la que se considera que el proyecto debe ser devuelto, para que dicho Ministerio lo presente de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

**Las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes citarán y oirán por lo menos una vez al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director Nacional de Planeación y al Director Nacional de Presupuesto para aclarar las dudas que se presenten respecto del monto global del Proyecto de Presupuesto, y antes del 15 de septiembre las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de apropiaciones, sustentando la viabilidad fiscal de cualquier modificación propuesta al Presupuesto presentado por el Gobierno. La aprobación del proyecto, por parte de dichas Comisiones, se dará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1° de octubre de cada año y citarán al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director Nacional de Planeación y al Director Nacional de Presupuesto por lo menos una vez antes de la aprobación del proyecto.**

**Cada Cámara deberá aprobar en segundo debate el presupuesto antes del 10 de octubre, con el fin de que entre el 11 y antes del 20 de octubre, se puedan conciliar las discrepancias y diferencias que se presentaren en cada una de las Cámaras. En todo caso la aprobación definitiva deberá efectuarse antes del 20 de octubre del respectivo año.**

**Parágrafo: El procedimiento de este artículo, se establece para garantizar el normal funcionamiento del Estado, no obstante la no presentación oportuna del presupuesto se considera Falta Grave.**

Artículo 59. *Competencia exclusiva del Ministro de Hacienda y Crédito Público en el trámite del proyecto de presupuesto.* El Ministro de Hacienda y Crédito Público será el único autorizado para representar al Gobierno Nacional en el Congreso de la República. En consecuencia, sólo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas; el cambio de las tarifas de las rentas; la modificación o creación de apropiaciones; y las autorizaciones para contratar empréstitos.

Las modificaciones a las partidas en las discusiones en el Congreso de la República requieren la aceptación escrita del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto y llevará en las Comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando este así se lo encomiende, **salvo en los casos de las citaciones expresamente previstas en el artículo anterior, a las que deberá concurrir de manera personal.**

Artículo 62. *Requisitos para afectar el presupuesto.* Ningún órgano del Estado podrá efectuar gasto público con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno que no figure en el presupuesto, o en exceso del saldo disponible, para lo cual, previo a contraer compromisos, se requiere la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal.

**Parágrafo. Con excepción a las partidas a que se refiere el artículo 49 de la presente ley previo cumplimiento de los requisitos exigidos para su aprobación.**

Artículo 69. *Adquisición de compromisos con cargo a empréstitos no perfeccionados.* El Confis autorizará la asunción de compromisos con cargo a los recursos del crédito incorporados en la ley anual de presupuesto, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos.

**Las entidades territoriales podrán asumir compromisos con cargo a recursos del crédito no perfeccionados.**

Artículo 79. *Liquidación de excedentes financieros de los establecimientos públicos.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, elaborarán conjuntamente, para su presentación al Conpes y previo concepto del Confis, una propuesta de liquidación y distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos.

El Conpes tendrá, en materia de liquidación y distribución de excedentes, las siguientes funciones:

a) Determinar la cuantía y distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos y personas jurídicas asimiladas a estos;

b) Fijar la fecha de consignación de los excedentes financieros correspondientes a la Nación, de conformidad con las recomendaciones que para esos efectos formule el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Tesoro Nacional.

Parágrafo 1°. Las decisiones que el Conpes adopte en virtud de las funciones otorgadas en el presente artículo, constarán en resoluciones suscritas por el Presidente y Secretario del Consejo, que prestarán mérito ejecutivo para el cobro del capital y sus correspondientes intereses de mora. Para la determinación de la cuantía de los intereses de mora, el Conpes solicitará la información respectiva a la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En estos casos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la entidad competente para adelantar la actuación de cobro coactivo.

**“Parágrafo 2°. Para determinar la cuantía de la distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos de las entidades territoriales, el Confis o quien haga sus veces, asignará al establecimiento público que lo genere, por lo menos el 30% de los mismos. En todo caso la cuantía a distribuir deberá preservar el valor real del patrimonio de la entidad que genera el excedente”.**

#### MODIFICACIONES A LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO PUBLICO NACIONAL

Artículo 81. *Adiciones presupuestales.* Cuando durante la ejecución del Presupuesto Público Nacional fuese necesario aumentar el monto de las apropiaciones o del financiamiento para complementar los recursos insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, el Gobierno presentará al Congreso de la República un proyecto de ley para adicionar el presupuesto.

Las adiciones presupuestales únicamente podrán efectuarse cuando resulte insuficiente la apropiación del Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal y se cumplan los siguientes requisitos:

1. La adición deberá ajustarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo.
2. Los gastos destinados a ser financiados con las apropiaciones adicionadas, deben tener el carácter de extraordinarios e imprevisibles frente a la estimación inicial de gastos incluida en la respectiva ley anual de presupuesto.
3. De no presentarse la situación prevista en el numeral anterior, la adición solo podrá presentarse si se cuenta con nuevas rentas, cuya estimación debe ser avalada por el Banco de la República.
4. En caso de que los requisitos antes previstos no se cumplan, y que sea absolutamente indispensable realizar la respectiva adición, los montos que se aumenten requerirán de un contracrédito en la vigencia en curso o de una reducción en el monto del capítulo de apropiaciones de la vigencia fiscal siguiente.

Los proyectos de adición presupuestal solo podrán ser solicitados al Congreso de la República por el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, previo concepto del Confis, **explicando de manera clara y detallada la utilización que se dará a los nuevos recursos que se pretenden incorporar.**

En las entidades territoriales la certificación de nuevos ingresos para efectos de adicionar recursos al presupuesto, será expedida por el Secretario de Hacienda, o el tesorero, o quien haga sus veces, con fundamento en la existencia del recurso en las cuentas de la entidad territorial.

Artículo 106. *Propiedad de la Nación sobre las utilidades.* Las utilidades de las entidades de que trata el presente capítulo, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades nacionales por su participación en el capital de las mismas. Se exceptúan las generadas por las entidades de seguridad social. El Conpes determinará la cuantía de las utilidades que se transferirá a la Nación y fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional.

Se entenderá por utilidades de las entidades con carácter societario, las utilidades de aquellas entidades en las cuales la Nación tenga participación en su capital, de conformidad con las reglas previstas en el Código de Comercio, después de que se hayan efectuado las reservas ordenadas únicamente por la ley.

El Conpes, al adoptar las determinaciones previstas en este artículo, tendrá en consideración el concepto del Consud acerca de las implicaciones de la asignación de las utilidades sobre los programas y proyectos de la entidad según sea el caso.

Parágrafo 1°. En las personas jurídicas sujetas a regímenes societarios o de entidades sin ánimo de lucro, el Conpes impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades en las juntas de socios, asambleas de accionistas u órganos competentes sobre la forma en que deberán votar las decisiones sobre destinación de las utilidades, precisando el monto que se propondrá capitalizar o reservar y las que se propondrá repartirán a los socios o accionistas. El desacato a las instrucciones impartidas por el Conpes, **constituirá falta gravísima** y generará responsabilidad fiscal para el servidor público que actúe en contra de dichas instrucciones en las sesiones respectivas de los máximos órganos sociales.

Parágrafo 2°. Las decisiones que el Conpes adopte en virtud de las facultades otorgadas en el presente artículo, constarán en resoluciones suscritas por el Presidente y Secretario del Consejo, que prestarán mérito ejecutivo para el cobro del capital y sus correspondientes intereses de mora. Para la determinación de la cuantía de los intereses de mora, el Conpes solicitará la información respectiva a la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En estos casos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la entidad competente para adelantar la actuación de cobro coactivo.

**“Parágrafo 3°. En las entidades territoriales las disposiciones del presente artículo, aplican para las empresas que la entidad territorial tenga participación directa. Para determinar la cuantía de la distribución de las utilidades de las empresas donde las entidades territoriales tengan una participación superior al 50% de su capital social, se asignará a la empresa generadora, por lo menos el 30% de las mismas”.**

Artículo 107. *Sociedades con participación minoritaria de la Nación.* Las sociedades con participación de la Nación inferior al 50% de su capital social, no se sujetan a las disposiciones de la presente ley, y tendrán el régimen presupuestal que establezcan sus propios estatutos.

Artículo 108. *Entidades financieras.* El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá las directrices y controles que las entidades públicas dedicadas exclusivamente a actividades financieras deben cumplir en la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos. Esta función podrá ser delegada en el Superintendente **Financiero.**

Artículo 113. *Rendimientos de la Nación.* Pertenecen a la Nación los rendimientos originados con recursos del Presupuesto Nacional, incluidos los negocios fiduciarios, los cuales deben ser consignados en la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el mes siguiente de su recaudo. Se exceptúan los recursos que obtengan los órganos de previsión social **y los fondos parafiscales de nómina.**

Artículo 114. *Manejo de los recursos de la Nación.* Las secciones presupuestales del Presupuesto Público Nacional solamente podrán manejar los recursos girados por la Nación, en cuentas autorizadas por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o en las entidades que ordene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo que se establezca el pago a beneficiario final en el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, de acuerdo con la reglamentación que para esos efectos expida el Gobierno Nacional. En los demás casos, la responsabilidad sobre el manejo de las cuentas de las diferentes secciones presupuestales del Presupuesto Público Nacional, será competencia del representante legal o el ordenador del gasto de la respectiva entidad.

Los representantes legales y ordenadores de gasto de las diferentes secciones presupuestales, serán responsables por la selección de los establecimientos financieros **o de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional**, en los cuales se manejen, inviertan o administren los recursos de cada entidad, tomando en cuenta para el efecto criterios de calidad, costo, seguridad, solidez y eficiencia del servicio, de conformidad con el reglamento que para tal efecto se adopte por parte del Gobierno Nacional.

## CAPITULO VII

### Entidades Territoriales

**Artículo 115. Marco Fiscal de Mediano Plazo para entidades territoriales. El Marco Fiscal de Mediano Plazo es un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales, que debe orientar la elaboración de los presupuestos anuales. Anualmente las entidades territoriales deberán presentar a título informativo un marco fiscal de mediano plazo a la asamblea o concejo, conjuntamente con el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente.**

El Marco Fiscal de Mediano Plazo deberá contener como mínimo:

1. Unas proyecciones de ingresos realistas.
2. El cálculo del déficit fiscal y su financiación.
3. Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo siguiente, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.
4. Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.
5. Un informe de resultados fiscales de la vigencia anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.
6. Un informe de las autorizaciones de vigencias futuras otorgadas.
7. Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.
8. Una relación de los pasivos exigibles y los pasivos contingentes que puedan afectar la situación financiera de la entidad territorial.
9. El costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior;

**Artículo 117. Vigencias futuras ordinarias.** En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán de iniciativa del gobierno local, previa aprobación del Confis.

Las vigencias futuras solo se podrán aprobar cuando:

1. Su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso, y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.
2. Los proyectos para los cuales se requieran vigencias futuras están consignados en el Plan de Desarrollo Territorial.
3. Sumados todos los compromisos que se pretende adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no se exceda la capacidad de endeudamiento territorial.
4. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas, es consistente con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
5. Tratándose de proyectos que conlleven inversión nacional, deberán tener el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La autorización para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras, no podrá superar el respectivo período de Gobierno. Se exceptúan los proyectos de inversión que previamente hayan sido declarados de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno, con fundamento en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En las entidades territoriales queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, **so pena de nulidad absoluta del contrato; se exceptúan de esta prohibición los contratos de vigilancia y de seguros.**

Las operaciones de crédito público, conexas y asimiladas, no requerirán la autorización para comprometer vigencias futuras, estas se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público.

Esta disposición aplicará para las entidades descentralizadas del orden territorial, en la forma como sea regulada en los estatutos de presupuesto de las entidades territoriales.

**Artículo 119. Colocación de excedentes de liquidez y giro de recursos a las entidades territoriales.** Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio. **Así mismo, la Nación podrá girar los recursos a las entidades territoriales a través de entidades financieras e institutos de fomento y desarrollo con calificación de bajo riesgo crediticio.**

**Parágrafo. Las entidades territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en institutos de fomento y desarrollo, siempre y cuando estos tengan la calificación de bajo riesgo crediticio, para lo cual tendrán plazo de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.**

**Artículo 120. Clasificación presupuestal a nivel territorial.** Las entidades territoriales utilizarán los mismos clasificadores de la presente ley, en los términos de la misma y sus decretos reglamentarios para efectos de la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos.

**Artículo 121. Disposiciones Generales en los presupuestos territoriales.** Las disposiciones generales son el conjunto de normas que permiten la correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal para la cual son aprobadas. Por lo tanto, no pueden modificar ordenanzas o acuerdos anuales anteriores, **crear derechos ni obligaciones**, ni permitir interpretaciones que no se ajusten estrictamente a lo previsto en esta ley. No deberán repetirse en posteriores ordenanzas o acuerdos anuales de presupuesto, salvo en eventos en los cuales las disposiciones estén asociadas a la ejecución de gastos estratégicos determinados por el Consejo de Gobierno. En caso de ser necesarias deberán incluirse en ordenanzas o acuerdos de carácter permanente o en decretos reglamentarios de la presente ley. Su preparación corresponde a la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces en la entidad territorial.

**Artículo 123. Normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales. Facúltese al Gobierno Nacional para que en un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expida el estatuto orgánico presupuestal de las entidades territoriales, compilando las normas orgánicas de presupuesto contenidas en la presente ley, la Ley 136 de 1994, la LEY 617 de 2000 y todas las demás leyes que rigen esta materia. Las entidades territoriales podrán reglamentar los demás aspectos particulares no contenidos en las normas presupuestales.**

**“Artículo 124. Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad”.**

## CAPITULO VIII

### Disposiciones varias

**Artículo 127. Control político.** Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

a) Citación de los Ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;

b) Citación de los directores de departamento administrativo a las comisiones constitucionales;

c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros de Estado y los Directores de los Departamentos Administrativos presenten a consideración de las Cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, que presente el Contralor General de la República.

Para estos efectos el Congreso de la República contará con un grupo técnico asesor en materia presupuestal, el cual apoyará a las comisiones encargadas de asuntos económicos;

**e) Informes de gestión y resultados que selectivamente podrán pedir las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes a los distintos órganos que conforman el Presupuesto Público Nacional, relativos a la ejecución y resultados sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos en los distintos proyectos del Plan de Inversión.**

El Congreso de la República contará con un grupo técnico, **conformado por tres expertos**, el cual apoyará de manera permanente a las comisiones encargadas de asuntos económicos **del Senado y de la Cámara de Representantes, en todo lo relativo a las funciones que la Constitución y las leyes les asigne en materia presupuestal.**

Artículo 131. *La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2007 y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 819 de 2003 salvo en sus artículos 3°, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27; el Decreto-ley III de 1996 y el Decreto 4730 del 28 de diciembre del 2005. Las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto y el decreto de liquidación para la vigencia fiscal de 2007, se aplicarán en armonía con lo dispuesto en esta ley. Las normas orgánicas de presupuesto contenidas en la Ley 617 de 2000, continúan vigentes.*

Atentamente,

Oscar de Jesús Marín, Ponente Coordinador; Gloria Estella Díaz Ortiz, Luis Antonio Serrano Morales y Luis Jairo Ibarra Obando, Ponentes.

\* \* \*

## **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 024 DE 2006 CAMARA**

*por medio de la cual se crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro, AIS.*

Bogotá, D. C., noviembre 7 de 2006

Doctor

HERNANDO PALOMINO PALOMINO

Secretario General

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

L. C.

Por medio de la presente nos permitimos remitir a su despacho el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 024/06 Cámara, *por medio de la cual se crea e implementa el programa "Agro, Ingreso Seguro, AIS"*, y el texto del articulado propuesto para el segundo debate.

Luis Enrique Dussán López, Coordinador Ponente; Lucero Cortés Méndez, Sandra Arabella Velásquez Salcedo, Orsinia Patricia Polanco Jusayu, Pedro María Ramírez Ramírez, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Constantino Rodríguez Calvo, Juan Carlos Valencia Montoya, Ponentes.

## **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADA A CONSIDERACION DE LA PLENARIA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 024 DE 2006 CAMARA**

*por medio de la cual se crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro, AIS.*

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la mesa directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar ponencia favorable para segundo debate del Proyecto de ley de Agro, Ingreso Seguro, y el texto acordado por los ponentes, basados en lo aprobado en primer debate en la Comisión, el pasado 25 de octubre, buscando con esta nueva ley crear o generar, no sólo un verdadero y real beneficio a los millones de Colombianos que derivan sus ingresos de las actividades del campo, sino también propender por el desarrollo integral de los sectores productivos agropecuarios colombianos, asignándoles unos considerables recursos fijos anuales, que les permita alcanzar altos niveles de productividad y competitividad, y altos estándares de crecimiento económico con garantía de equidad y sostenibilidad, a la luz de la internacionalización de la economía y la satisfacción de la demanda interna para la seguridad alimentaria de la población.

### **I. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY**

En buena hora, ante la necesidad de preparar al sector agropecuario colombiano para asumir el reto de la globalización de la economía y en particular ante el Tratado de Libre Comercio - TLC con los Estados Unidos, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó este trascendental proyecto de ley.

### **II. JUSTIFICACION Y OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

A pesar de los avances en la política sectorial agropecuaria y los resultados de la política de seguridad democrática, el sector agropecuario históricamente ha venido teniendo un rezago en su aparato productivo, que se evidencia en bajos niveles de crecimiento económico, pobreza rural y fenómenos de migración del campo a las ciudades.

Ante las realidades mundiales, en la actualidad Colombia viene adelantando un proceso de internacionalización de su economía mediante la negociación y suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio. Esto trae como consecuencia que la visión del desarrollo rural se enmarque dentro de estas nuevas realidades socioeconómicas y de mercados, haciéndose necesario la construcción de nuevas herramientas que permitan a nuestros productores enfrentar las incidencias de estas realidades.

Es claro entonces, que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional deben buscar y propender por la construcción de instrumentos y herramientas que permitan el desarrollo de programas que garanticen la protección del ingreso de las familias campesinas, la reconversión productiva de acuerdo con nuestras potencialidades y la mejora en la competitividad del sector, mediante instrumentos que preparen al sector agropecuario ante las nuevas realidades y que conviertan a estas familias rurales en ganadores de esos procesos.

El objeto de este proyecto de ley es entonces proteger los ingresos de los productores agropecuarios que lo requieran y se vean afectados ante las distorsiones de los mercados externos, contribuir en el ordenamiento productivo del territorio y mejorar la competitividad y los niveles de productividad y empresarización de todo el sector agropecuario nacional, preparando su aparato productivo ante los nuevos retos que implica la inserción a los mercados internacionales y disminuyendo los niveles de desigualdad y pobreza en el campo.

Es dotar al sector agropecuario y rural de Colombia de los recursos económicos estimados de 500 mil millones incrementados cada año con el IPC, adicionales a su presupuesto tradicional, y de herramientas que lo protejan, para que se busque y logre su reconversión y modernización, con apoyos directos decrecientes a mediano plazo e incentivos transversales crecientes en el tiempo, dirigidos a tecnología, asistencia técnica, asociatividad, adecuación de tierras, créditos de fomento, capitalización rural y comercialización; de tal manera que se vuelva la mi-

rada al sector agropecuario, se convierta en una real y productiva forma de vida, especialmente para los jóvenes habitantes rurales, y la mejor opción de inversión en Colombia, como complemento a las políticas de Estado, especialmente de seguridad democrática, como pilar fundamental para la paz y el progreso que anhelamos todos los colombianos.

El programa “Agro, Ingreso Seguro” se sustenta en la creación de dos grandes componentes:

1. Los apoyos económicos directos, y
2. Los apoyos transversales para la productividad y la competitividad.

Los apoyos monetarios directos consisten en un pago directo que se realizará a los productores rurales que lo requieran, de una suma de dinero que busque proteger el ingreso de estos productores ante las distorsiones de los mercados externos, evitando pérdidas en el bienestar de las familias. Estos apoyos sólo serán aplicables durante un periodo de transitoriedad de máximo 6 años y serán decrecientes. Adicionalmente, estos recursos estarán condicionados a compromisos de desempeño, buscando avanzar en los niveles de competitividad de los renglones productivos promisorios y en reconversiones productivas cuando sean necesarias.

Es claro entonces para el Congreso de la República que los Apoyos monetarios directos buscan estabilizar la situación económica de las familias que puedan verse afectadas en el corto plazo por la inserción del país en los mercados internacionales y permitir que los productores adopten prácticas que aumenten la productividad de sus actividades y mejoren su capacidad generadora de ingresos, hecho que amerita que el Congreso adopte la legislación que garantice la protección de su ingreso.

El componente de apoyos para la competitividad del programa “Agro, Ingreso Seguro” tiene el objetivo de elevar la eficiencia de las explotaciones agropecuarias en el corto, mediano y largo plazo. Efectivamente, este componente proveerá instrumentos para solucionar los principales obstáculos que impiden el aumento de la competitividad, mediante programas y acciones orientadas al acceso a la asistencia técnica, al mejoramiento de la tecnología, a la construcción, ampliación y mejoramiento de la infraestructura de riego, a la asociatividad, al acceso al crédito y la comercialización.

Con ello todos los productores podrán acceder a instrumentos que tengan un impacto sostenible en la competitividad de su actividad, en su capacidad de generación de ingreso y de crecimiento productivo sostenible.

El diseño de este componente busca de una manera eficiente, apalancar recursos privados mediante incentivos públicos, que permitan generar inversiones y así multiplicar el esfuerzo del fisco en cada subprograma. Es importante señalar que dado que los apoyos para la competitividad serán transversales y podrán ser utilizados en todos los renglones productivos del país, este componente se convierte en la piedra angular para aumentar la competitividad tanto en los productos que tienen que competir en el mercado interno, como en los productos que tienen potencial exportador, de acuerdo con la visión plasmada en la agenda interna de productividad y competitividad y la apuesta agroexportadora.

En conclusión, la adopción como Ley de la República, del presente proyecto de ley, el Congreso de la República entrega una herramienta de vital importancia para garantizarle al Estado Colombiano el desarrollo de políticas y programas para hacer competitivo el sector agropecuario y poder avanzar en la lucha contra la desigualdad y pobreza que se viven en el sector rural.

### III. TRAMITE DEL PROYECTO

El Gobierno Nacional, por conducto del Señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley, radicado con el número 024 de 2006.

Por la importancia de esta iniciativa gubernamental y en el ánimo de socializar y enriquecer el proyecto de ley, durante su análisis y estudio

se realizaron Audiencias Públicas; la primera dirigida a los gremios y organizaciones campesinas e indígenas, con participación de representantes de la ANUC, Anmusic, Fensuagro, Fenacoa, SAC, Fedearroz, Fenavi, Analac, Fenalce, Federriego, Fedepapa, Fedecauchó, Fedegán.

La segunda audiencia dirigida a sectores académicos, donde se escucharon a personalidades como: Luis Lorente, Director del CEGA; José Leibovich, Director de la Unidad de Investigación del Banco de la República; Fernando Arbeláez, Viceministro de Agricultura; Germán Umaña, Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional; Gabriel Rosas Vega, ex Ministro de Agricultura; Salomón Kalmanovitz, Decano de Economía de la Universidad Jorge Tadeo Lozano; César González, Investigador, y Alirio Gómez, Ambientalista.

En la tercera audiencia se contó con la participación del Gobierno Nacional, en cabeza del Señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Adicionalmente el Ministerio de Comercio Industria y Turismo adelantó una tertulia el día 7 de septiembre de 2006 en Bancóldex, en la cual hubo una amplia participación de diversos sectores gremiales, políticos, académicos y medios de comunicación, e intervinieron entre otros, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, la Honorable Senadora Cecilia López, José Leibovich de la Unidad de Investigación del Banco de la República, Rafael Mejía, Presidente de la SAC; Mauricio Cabrera, Mauricio Cárdenas, Roberto Junguito, Eduardo Sarmiento, Juan José Perfeti y el ex ministro Gabriel Rosas Vega.

### Sesión Ordinaria Comisión Quinta

Cabe resaltar que, para clarificar el alcance del Proyecto de ley, antes de la presentación de la ponencia, la Comisión Quinta realizó el día 17 de octubre de 2006 sesión sobre la Agenda Interna de Productividad y Competitividad del sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, a la cual estuvieron invitados el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección del Departamento Nacional de Planeación.

### Trabajo de ponentes

De acuerdo con el plan de trabajo definido por la coordinación de ponencia, se adelantaron diversas reuniones antes de su discusión y aprobación, en las cuales se discutieron todos los aspectos relacionados con el proyecto, considerando las opiniones, aportes y críticas surgidas en los escenarios mencionados anteriormente, así como en otros escenarios regionales y la opinión nacional.

Igualmente se analizó el texto aprobado en Comisión a la luz de la discusión del mismo, llegándose a la necesidad de presentar el texto propuesto para segundo debate en la Plenaria de la Corporación.

### IV. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

El Gobierno Nacional, por conducto del Señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 024 de 2006, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política. El Congreso de la República en ejercicio de las funciones consagradas en el artículo 150 de la Constitución Política procedió a dar curso al respectivo trámite legislativo.

La Constitución Política de 1991 le da una especial importancia y protección al sector agropecuario Colombiano dentro de nuestro Estado Social de Derecho. Por tal motivo la Constitución de forma expresa consagra un tratamiento especial y prioritario para las personas dedicadas a la producción de alimentos.

Es por esto que en el artículo 64 de la Constitución se establece el deber que tiene el Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrícolas al crédito, a la comercialización de productos y a la asistencia técnica y empresarial, con el fin de buscar una mejora en el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Así mismo, en el artículo 65 de la Constitución se establece que la producción de alimentos goza de una especial protección del Estado. En efecto, el artículo establece lo siguiente:

*“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”* (negrillas fuera del texto original).

Queda claro entonces que la Constitución Política establece la obligación, para las ramas del poder público, de dar prioridad al desarrollo de las actividades agropecuarias y de proteger de manera especial la producción de alimentos.

## V. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Ante la nueva realidad fáctica de la internacionalización de la economía, es claro que el éxito de la permanencia de la producción agropecuaria en los nuevos mercados y de los productores de generar ingresos permanentes, en gran parte depende de la capacidad del sector de ajustarse a la nueva realidad comercial. En este sentido, se requiere que el sector agropecuario cuente con las herramientas necesarias para que realice los ajustes que permitan que este se convierta en el principal ganador de las nuevas realidades económicas, pues la posibilidad de que el sector agropecuario Colombiano entre a competir en los mercados más grandes del mundo no implica el aniquilamiento del mismo, sino por el contrario, es la oportunidad para mejorar la productividad e ingreso de los productores rurales convirtiéndolos en el motor de desarrollo del país.

En ese sentido, consideramos absolutamente necesario y conveniente dar trámite favorable al Proyecto de ley que nos ocupa.

## VI. MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

Para el primer debate en Comisión, del Proyecto de ley que nos ocupa, se presentó a consideración un texto de diez artículos, con la eliminación de tres de los doce (12) artículos originales, la adición de uno, como 2º artículo y la modificación de los restantes nueve artículos, a saber:

Se adicionó como artículo 2º el siguiente:

**Artículo 2º. Marco general.** El programa “Agro, Ingreso Seguro” de que trata la presente ley se enmarca dentro de las acciones previstas por el gobierno nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. En tal sentido, se propenderá por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, la apuesta exportadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y en coordinación con las instituciones del orden territorial.

Este artículo se incorporó al proyecto de ley dada la necesidad de darle al mismo un contexto que lo haga acorde con las políticas del Gobierno y sus propósitos de darle un rumbo productivo al País, que sea acorde con la política sectorial agropecuaria, en la búsqueda de su productividad y competitividad, la empresarización del campo y el avance en la lucha contra la pobreza y la desigualdad rural.

Se eliminaron:

El artículo 9º, dado que el Comité propuesto con facultades decisorias se modificó a comité asesor, dando concordancia al mismo, en lo pertinente a las facultades del Ejecutivo para el manejo de los recursos públicos.

El artículo 10 original, por cuanto se consideró necesario excluir del texto las exigencias de paz y salvos, dado que los pequeños campesinos que tienen una economía de subsistencia son informales y no cuentan con los recursos para ponerse al día con estas o empezar a pagarlas de un momento a otro, siendo una limitante que dejaría por fuera a las personas más necesitadas y hacia las cuales va orientado fundamentalmente el proyecto de ley.

Se busca primero darles los instrumentos adecuados para que puedan formalizarse y tener una economía más estable, garantizando unos ingresos mínimos y luego de esto sí poder realizarse un requerimiento de esta índole.

Y el artículo 11 original, por las mismas razones expuestas en el artículo 10º original.

### Modificaciones introducidas y aprobadas:

Las modificaciones dadas a los otros nueve artículos buscan darle precisión al objetivo del proyecto de ley, no sólo en función de su título al especificar en su artículo primero “implementación”, sino para clarificarlo en cuanto a lo buscado con los apoyos directos, que deben ser decrecientes en el tiempo, a favor de los transversales, crecientes, para la productividad, incentivación de la investigación para el desarrollo tecnológico, adecuación de tierras, la promoción de buenas prácticas agropecuarias, y el fortalecimiento de la competitividad a través de cadenas productivas.

El Proyecto de Ley de “Agro, Ingreso Seguro, AIS” constituye un programa inaplazable para el desarrollo y mejoramiento de la productividad y competitividad del sector rural colombiano, tanto para el mercado interno como el externo, desligado de la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En relación al Comité Intersectorial, establecido en el artículo 8º original, con carácter de decisorio para los recursos según parágrafo del artículo 2º original, se determina con carácter de asesor en el artículo 3º propuesto y aprobado en primer debate, teniendo en cuenta que darle este carácter se debe a que las decisiones de inversión de dineros del sector público deben ser tomadas exclusivamente por el Gobierno, se procedió a adecuar el parágrafo a esa nueva concepción.

Para contar con la certeza en la apropiación de los recursos se obliga a contar desde el inicio del programa AIS, con una línea base que permita establecer la situación de los productores agropecuarios a través de la realización de evaluaciones periódicas del programa, y con criterios adecuados de medición del impacto.

Igualmente se amplió la conformación de los miembros del Comité Intersectorial para incluir un representante de los pequeños agricultores, que garantice que los campesinos, los indígenas y negritudes que se dedican a la actividad agrícola se sientan representados y sean tenidos en cuenta en el desarrollo del programa, dando la oportunidad de que logren una mejor organización. La reglamentación de su participación queda en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así mismo, el presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, para que pueda tenerse una visión más amplia sobre la financiación agropecuaria.

Con el ánimo de controlar y limitar los gastos de administración y operación del programa se acordó que en el primer año no podrán excederse del 5% del total de los recursos apropiados para el AIS, y a partir del segundo año los gastos de administración y operación anuales del mismo no podrán exceder del 3% del total de los recursos apropiados para cada año.

En desarrollo de las audiencias y reuniones tenidas para la presentación del informe para primer debate, se coincidió en la necesidad de mantener los recursos estimados de quinientos mil millones como mínimo adicionales e incrementados anualmente según IPC, para que el Estado pueda implementar realmente los planes y programas que con este proyecto de ley se busca transformar productivamente el sector agropecuario Colombiano, con permanencia en el tiempo como política de Estado.

La implementación y vigencia de la ley resultante se determinan a partir de la promulgación de la misma y no sujetas a la aprobación o no del TLC.

## VII. PROPOSICIONES DE MODIFICACION EN PRIMER DEBATE EN COMISION

Durante el debate en Comisión se presentaron proposiciones de modificación a los artículos Tercero y Octavo, así:

Artículo 3°. Se propone adicionar al final: “El Ministerio de Agricultura reconocerá el 20% del presupuesto anual asignado al programa “Agro, Ingreso Seguro” a las comunidades campesinas y étnicas a título de compensación”.

Esta adición fue negada en votación nominal por 17 a 1, por considerarse que al adicionar el texto propuesto limitaría la posibilidad de asignar recursos mayores a esas comunidades y se le limitaría al Gobierno Nacional la posibilidad de poner en marcha programas que impliquen mejoramiento de la productividad y competitividad.

Artículo 8°:

Adicionar un literal así:

j) Un representante de las comunidades étnicas (indígenas y afrocolombianas).

Esta adición fue negada en votación nominal de 12 a 5, por considerarse que con el representante de los pequeños agricultores, adicionado en el texto de ponencia para primer debate propuesto, ya quedaban incluidos los indígenas, los campesinos y las comunidades afrocolombianas, que se dediquen a la producción agrícola.

### VIII. IMPEDIMENTOS PRESENTADOS:

Para la discusión, debate y aprobación del Proyecto de ley “Agro, Ingreso Seguro” se presentaron tres (3) impedimentos, por parte de los honorables Representantes Dumith Náder Cura, Fuad Rapag Matar y Efrén Hernández Díaz. Estos fueron negados por considerar, la Comisión, que las razones expuestas por ellos no constituían razones de ley o Constitucionales, y porque se estaría cohibiendo el ejercicio libre en la generación de leyes de índole general que no benefician a un sector en específico.

### IX. PROPOSICION

Con base en lo anterior, rendimos ponencia favorable y solicitamos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en Segundo Debate el Proyecto de ley número 24/06 Cámara, *por medio de la cual se crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS”*, tal como fue aprobado en primer debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de esta Corporación.

Atentamente;

*Luis Enrique Dussán López*, Coordinador Ponente; *Lucero Cortés Méndez*, *Sandra Arabella Velásquez Salcedo*, *Orsinia Patricia Polanco Jusayu*, *Pedro María Ramírez Ramírez*, *Jorge Carmelo Pérez Alvarado*, *Constantino Rodríguez Calvo*, *Juan Carlos Valencia Montoya*, Ponentes.

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 24 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro, AIS.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto la creación e implementación del programa “Agro, Ingreso Seguro, AIS”, destinado a proteger los ingresos de los productores que lo requieran, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía.

Artículo 2°. *Marco General.* El programa “Agro, Ingreso Seguro” de que trata la presente ley se enmarca dentro de las acciones previstas por el gobierno nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía. En tal sentido, se propenderá por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, la apuesta exportadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y en coordinación con las instituciones del orden territorial.

Artículo 3°. *Componentes del Programa.* El programa “Agro, Ingreso Seguro” tendrá dos componentes, el de apoyos económicos directos que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión. Por su parte el componente de apoyos a la competitividad busca preparar el sector agropecuario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector Agropecuario.

Parágrafo: El Comité Intersectorial creado en esta Ley, asesorará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en la distribución de los recursos aprobados para cada vigencia entre los componentes del programa. Los recursos destinados a los apoyos a la competitividad, no podrán ser inferiores al cuarenta por ciento (40%) del valor total del programa en cada año. Los apoyos económicos directos, no excederán los primeros seis (6) años de ejecución del programa.

Artículo 4°. *Condiciones de los Apoyos Económicos Directos.* La creación, cuantificación y asignación de los apoyos económicos directos se sujetará a las siguientes condiciones:

1. Los apoyos económicos directos serán de carácter transitorio y decreciente, asignándose en función del avance de los productores beneficiarios en términos de competitividad para enfrentar la competencia internacional o ser más eficientes en el mercado interno.
2. Tendrán un valor máximo por anualidad y tipo de producto.
3. La continuidad de la asignación de estos apoyos se condicionará al cumplimiento por parte de los productores de los compromisos de desempeño, que en materia de competitividad establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, basado en los conceptos técnicos del Comité Intersectorial creado en la presente ley.
4. Su aplicación debe ser transparente en sus reglas de asignación, distribución y acceso.
5. En el diseño e implementación de la asignación, distribución y acceso a estos apoyos económicos, se deberá observar el principio de equidad.
6. Deben tener bajos costos de implementación, operación y acceso para los productores.

Artículo 5°. *Apoyos para la Competitividad.* Los Incentivos para la Competitividad tendrán en cuenta las cadenas productivas y estarán determinados por los siguientes instrumentos:

1. Incentivos a la productividad: Este componente incluye la destinación de recursos del programa orientados a fortalecer la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología, así mismo promover la cultura de buenas prácticas agrícolas y pecuarias, la asociatividad entre los productores, y cofinanciar adecuación de tierras e infraestructura de riego y drenaje.

2. Apoyo a través de crédito: A partir de este componente se habilitarán con recursos del programa, líneas de crédito en condiciones preferenciales para fomentar la reconversión y mejoramiento de la productividad y adecuación de tierras. Adicionalmente se implementarán líneas de crédito con Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), para promover modernización agropecuaria.

3. Apoyo a la comercialización: El programa también contempla la asignación de recursos para apoyar los procesos de comercialización. Para estos efectos, se implementarán instrumentos que respondan a las exigencias de los mercados interno y externo, tales como la trazabilidad de los productos que lo requieran e incentivos a los compradores tendientes a asegurar la absorción de productos agropecuarios en condiciones de precio justas para el productor, sólo cuando las condiciones de mercado lo exijan.

Parágrafo: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) con la asesoría del Comité Intersectorial podrá ampliar los campos de aplicación de los recursos dentro de los instrumentos definidos en el presente artículo, cuando así lo determinen sus miembros con base en conceptos técnicos.

Artículo 6°. *Recursos*. Con el fin de financiar el desarrollo del programa “Agro, Ingreso Seguro, AIS”, el Gobierno Nacional incorporará dentro de un programa específico en el Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2007 como mínimo la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000,00) y a partir del año 2008 la suma como mínimo de quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000,00) anuales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignará dichos recursos ajustados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada vigencia, con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto.

Parágrafo: Los gastos de administración y operación del programa “Agro, Ingreso Seguro”, en el primer año, no podrá exceder el cinco por ciento 5% del total de los recursos apropiados para esa vigencia. A partir del segundo año de implementación del programa, los gastos de administración y operación del mismo no podrán exceder el tres por ciento (3%) del total de recursos apropiados para cada año.

Artículo 7°. *Evaluación del Programa*. Al inicio del programa se establecerá una línea base que permita determinar la situación de los productores agropecuarios. EL Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contratará cada dos (2) años o antes si lo estima conveniente una evaluación externa con una entidad independiente y de reconocida idoneidad para evaluar los resultados en la ejecución del programa previsto en la presente Ley.

La distribución de los recursos para el programa con posterioridad a dicho estudio, dependerá de los resultados obtenidos a partir del mismo, teniendo como parámetro el desempeño global del sector en materia de incremento en la competitividad, crecimiento, formalización, generación de empleo y reducción de la desigualdad en el campo.

Artículo 8°. *Comité Intersectorial*. Créase el Comité Intersectorial del Programa “Agro, Ingreso Seguro, AIS” como ente asesor, el cual estará conformado por:

- a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público;
- c) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo;
- d) El Director del Departamento Nacional de Planeación;
- e) El Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro;
- f) El Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC;
- g) El Presidente de la Federación Nacional de Ganaderos, Fedegán;
- h) El Presidente de la Federación Nacional de Avicultores, Fenavi;
- i) Un representante de los pequeños agricultores.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el mecanismo de participación de los pequeños agricultores en el Comité.

Parágrafo 2°. La asistencia y participación de los miembros del sector oficial en este Comité Intersectorial, será delegable en el caso de los Ministros sólo en los Viceministros, en el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación, sólo en el Subdirector General y en el caso de Finagro sólo en el Secretario General.

Parágrafo 3°. Los presidentes de los gremios representantes del sector privado, podrán delegar su asistencia informando previamente y por escrito ante la Secretaría Técnica del Comité, AIS.

Parágrafo 4°. La Secretaría Técnica del Comité del Programa “Agro, Ingreso Seguro, AIS”, será ejercida por la Dirección de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 9°. *Funciones del Comité Intersectorial*. El Comité Intersectorial tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la definición de la distribución de los recursos asignados en cada vigencia, para los componentes de mejoramiento de la competitividad y apoyos económicos directos. En concordancia con el parágrafo del artículo 3°.
2. Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el diseño, con base en criterios técnicos, de la metodología de cuantificación, asignación y distribución por producto de los apoyos económicos directos a que se refiere la presente ley.
3. Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el diseño e Implementación de los apoyos para la competitividad a través de Incentivos a la productividad, créditos para la modernización y la reconversión productiva e instrumentos de comercialización.
4. Diseñar e implementar los mecanismos de seguimiento y monitoreo permanentes de la ejecución del programa.
5. Evaluar anualmente los resultados de la ejecución del programa y adoptar las modificaciones que considere pertinentes.
6. Adoptar su propio reglamento.

Artículo 10. *Vigencia*: Esta ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Luis Enrique Dussán López, Coordinador Ponente; Lucero Cortés Méndez, Sandra Arabella Velásquez Salcedo, Orsinia Patricia Polanco Jusayu, Pedro María Ramírez Ramírez, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Constantino Rodríguez Calvo, Juan Carlos Valencia Montoya, Ponentes.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 525 - Jueves 9 de noviembre de 2006

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 158 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones. ....	1
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 164 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de actividades académicas de la Universidad Popular del Cesar, y se dictan otras disposiciones. ....	4
Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 028 de 2006 Cámara, por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto. ....	6
Ponencia para segundo debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 024 de 2006 Cámara, por medio de la cual se crea e implementa el Programa Agro, Ingreso Seguro, AIS.....	20