



2. Despacho del Viceministro General  
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista  
**ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-62  
Ciudad



Radicado: 2-2021-022292

Bogotá D.C., 30 de abril de 2021 18:57

Radicado entrada  
No. Expediente 18721/2021/OFI

**Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 207 de 2020 Cámara ¿por medio del cual se crea la categoría especial de campesino o campesina, se expiden normas para su protección, con enfoque diferencial y se dictan otras disposiciones?.**

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto crear la categoría especial de las personas campesinas o campesinos con el fin de brindarles especial protección y dignificar su condición y trabajo. Para lo anterior, define la condición de campesino con enfoque diferencial y de campesino intercultural y los derechos de especial protección y enfoque diferencial. Adicionalmente, establece obligaciones en cabeza del Gobierno nacional relacionadas con el objeto de la ley, dentro de las cuales se incluyen las de realización de campañas y la creación de un Registro Único Nacional de los Campesinos y Campesinas.

Según los artículos 2 y 3 del Proyecto de Ley será campesino o campesina una persona natural que realice una o varias de las actividades o tareas que pertenecen a la agricultura, ganadería, pesca, caza, acuicultura, silvicultura, apicultura, zootecnia y todas aquellas similares que generen el 70% de sus ingresos anuales, siempre y cuando estos no superen los 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes al año. Por otra parte, el campesino será intercultural cuando se

dedique o pretenda dedicarse de manera individual o asociativa a las labores del campo con arraigo histórico y tradicional frente al valor de la tierra y sus diversas formas de tenencia, entre otros aspectos.

El artículo 4 de la iniciativa establece que el Estado identificará al campesino o campesina que merece especial protección, salvaguardando todos sus derechos en especial los relacionados con salud integral, alimentación, vivienda digna y adecuada, educación, trabajo, autonomía campesina y ancestral en los modos de producción, comercialización de su protección agropecuaria, acceso progresivo a la tierra y la propiedad privada, agua potable, de riesgo y saneamiento básico y asociatividad y cooperativismo. Y el artículo 5 del Proyecto de Ley consagra que el Gobierno nacional establecerá en el sector central y descentralizado la aplicación y los métodos o las formas como se hará efectiva la política de especial protección al campesinado.

Por último, los artículos 6 y 7 del Proyecto de Ley señalan, respetivamente, que el Gobierno nacional deberá adelantar las campañas de divulgación y socialización del contenido del Proyecto de Ley, y diseñará e implementará el Registro Único Nacional de los campesinos y campesinas (RUNC), para facilitar el ejercicio de los derechos y la efectividad de esta población.

Respecto de las obligaciones impuestas por la iniciativa legislativa en cabeza de la Nación, es importante aclarar que las entidades que la conforman tendrán que sujetarse a su presupuesto para el cumplimiento del proyecto de ley, si este se llegare a aprobar. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 39 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)<sup>1</sup> que señala que (i) *“Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno (...)”*. Esto en concordancia con el artículo 47 ibidem *“Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”*.

En lo que refiere a las obligaciones impuestas por el Proyecto de Ley a las entidades descentralizadas, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional *“(…) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*. Por tanto, es previsible que la Nación tenga que incurrir en costos fiscales adicionales y no contemplados para garantizarle a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para atender las obligaciones que se desprenden del Proyecto de Ley.

Particularmente, los artículos 4, 5 y 6 de la iniciativa podrían crear presiones de gastos a la Nación y las entidades territoriales, los cuales son incuantificables hasta que no se tenga precisión de la cantidad de población beneficiaria y de las especificaciones técnicas para su cumplimiento.

En lo que respecta al artículo 7 ibidem, sobre la creación e implementación del Registro Único Nacional de los campesinos y campesinas (RUNC), es posible estimar sus costos, tomando como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya creación ascendió a **\$13.700 millones**<sup>2</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y nuevamente, a

<sup>1</sup> “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”

<sup>2</sup> Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021.

modo de ejemplo, para la vigencia 2021, se han destinado alrededor de **\$2.650 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Expuesto lo anterior, este Ministerio sugiere la adición de un artículo que señale expresamente que *“Todas las erogaciones que se causen con ocasión de la implementación y ejecución de la presente ley deberán consultar la situación fiscal de la Nación y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las normas organizadas de presupuesto”*.

A juicio de este Ministerio, el Proyecto de Ley está creando beneficios para un solo sector de la población respecto de aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, lo que genera un riesgo fiscal en caso de que otros sectores en esta misma condición reclamen el goce de los mismos derechos que se consignan en la iniciativa. Esto podría ser exigido en un eventual juicio de constitucionalidad que al ser concedido extendería sus beneficios a otros grupos poblacionales generando costos incuantificables para la Nación, por lo que sería importante evaluar las medidas propuestas y contrarrestarlas con otras que permitan la protección efectiva de los sectores que son objeto de preocupación de la iniciativa, del tal manera que no se vulnere el derecho de igualdad con respecto a otros grupos que puedan alegar la misma protección. Lo anterior, en todo caso y tal como se mencionó anteriormente, tomando en consideración los gastos fiscales que estas iniciativas podrían generarle a la Nación para costear su financiación.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup>, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en la iniciativa bajo estudio no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones. En todo caso se manifiesta muy atentamente la voluntad de esta Cartera de colaborar con las iniciativas legislativas en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ**

Viceministro General

DGPPN

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia: Dra. Amparo Yaneth Calderon Perdomo. Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.  
UJ 457/2021

---

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co