

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.



Radicado: 2-2021-068767

Bogotá D.C., 28 de diciembre de 2021 13:33

Radicado entrada
No. Expediente 59025/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 328 de 2020 Cámara, “Por el cual se establecen estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos.”

Respetada Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal del Honorable Representante Cesar Augusto Pachón Achury, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “ *fijar estrategias de apoyo e incentivos para las entidades territoriales que implementen acciones tendientes a asegurar su territorio como libre de productos transgénicos, para preservar con esto la autonomía, la seguridad y soberanía alimentaria de comunidades campesinas, mujeres rurales, indígenas, afros y negritudes en sus sistemas de producción agropecuarias ancestrales, culturales y tradicionales en la utilización y conservación de sus propias semillas criollas y nativas.*”

Para tal efecto, los artículos 2, 3 y 5 de la iniciativa establecen:

“ARTÍCULO 2°. *El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo y coordinación de las demás entidades del orden nacional relacionadas con el sector agrícola, elaborará e implementará, en un término no superior a un año contado a partir de la promulgación de esta ley, una política pública orientada a brindar apoyo, técnico y jurídico a las entidades territoriales que busquen declarar su territorio como libre de transgénicos, apoyando la producción agro familiar y la economía campesina a pequeña, mediana y gran escala, dentro de un modelo de producción campesina sostenible que favorezca a las comunidades y su ambiente.*

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

(...)

ARTÍCULO 3º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará en los territorios que se declaren “Libres de Transgénicos” propuestas productivas que permitan el fomento de los sistemas de producción, intercambio, conservación, comercialización, almacenamiento y mejoramiento de semillas locales nativas y criollas y de los conocimientos y prácticas ancestrales sobre la diversidad.

Así mismo se deberá iniciar acciones encaminados a fortalecer procesos de formación, extensión, capacitación e investigación, y de divulgación sobre esta declaratoria, educando sobre la diversidad biológica del territorio, las semillas nativas y criollas y los peligros de los transgénicos en la salud humana y el ambiente.

(...)

ARTÍCULO 5º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo trabajarán en la implementación de un Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria de los municipios que se declaren Libres de Transgénicos, haciendo especial énfasis en los pequeños y medianos productores, como apoyo e impulso a la labor a favor de la sociedad que realizan al producir alimentos sanos.

(...)

Sobre estas propuestas, se considera que se impondría obligaciones adicionales a las entidades orientadas a la ejecución de labores de supervisión y seguimiento, toda vez que según el artículo 58 de la Ley 489 de 1998², los Ministerios tienen como objetivos primordiales “la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Lo anterior en concordancia con el inciso 1 del artículo 208 de la Constitución Política, en el que se establece que “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.

Ahora bien, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas a las funciones para llevar a cabo su misión, no obstante, cada una de las entidades involucradas debe ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública respectiva, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP):

“Artículo 39. 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, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

Sobre la autorización y aprobación de gastos, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998³, precisó:

“la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)”.

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:

“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”. (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Por lo tanto, la ejecución de lo dispuesto en este artículo deberá surtir conforme a las apropiaciones presupuestales correspondientes de los organismos y entidades intervinientes, y deben guardar concordancia con las prioridades definidas por el Gobierno nacional a mediano plazo y las estrategias y orientaciones de política conforme a la línea dispuesta por el Plan Nacional de Desarrollo. Caso contrario en el que se requieran gastos adicionales, es necesario atender lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, en virtud del cual se debe incluir 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.

Por otro lado, el artículo 4 del proyecto de ley señala:

“ARTÍCULO 4º. Dentro de su presupuesto de inversión, para la vigencia siguiente a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará, con los recursos que le sean transferidos desde el Presupuesto General de la Nación, convocatorias para la asignación de los mismos a los municipios que se declaren Libres de Transgénicos en temas relacionados con infraestructura de riego y drenaje, mercados locales, promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas.”

Al respecto, es pertinente aclarar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Por tanto, la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁵, el cual señala:

“ARTICULO 110. Artículo modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica (...) (Subrayado fuera de texto)

Dicho esto, las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional ha manifestado en la Sentencia C-101 de 1996⁶, lo siguiente:

“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”.

En el mismo sentido, esa Corporación también expresó en la Sentencia C-283 de 1997⁷:

“(…) 5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente apropiados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa.

Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.

La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción (...).”

La Corte Constitucional ha considerado que no se puede interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, so pena de invadir la órbita de competencia de cada una de ellas. Esto implica que los órganos tienen la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia.

En este orden de ideas, se sugiere la eliminación del artículo 4, toda vez que lo allí contemplado generaría presiones de gasto para las entidades, ocasionando además inflexibilidades en la ejecución presupuestal, algo que iría en contravía de la autonomía presupuestal contemplada en lo citado supra, desbordando el ordenamiento legal y constitucional. Así mismo, esta Cartera considera que el asunto sobre el que se pretende legislar es reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con el artículo 151 y el artículo 352 de la Constitución Política de Colombia: *“(…) La Ley Orgánica de Presupuesto*

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-283 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación”. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C- 652 de 2015⁸:

“5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.

(...)

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”. [37]

5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, “las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supra legal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso.” [38]

5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando “el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”. En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar “por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”. (...)

Por último, frente a las obligaciones impuestas a las entidades territoriales, esto es lo estipulado en los parágrafos 1 y 2 del artículo 1, 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, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que puedan ejecutar las obligaciones planteadas en el articulado de la iniciativa.

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-- 652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Finalmente, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual toda iniciativa legislativa 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.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPPN/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró Sonia Lorena Ibagón Ávila

UJ- 2216/2021

Con copia a: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

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