



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

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad



Radicado: 2-2022-004523

Bogotá D.C., 4 de febrero de 2022 09:57

Radicado entrada
No. Expediente 3702/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley 416 de 2021 Cámara, 098 de 2021 Senado: “Por la cual se institucionaliza la celebración del Día del Campesino y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “(...) *institucionalizar la celebración del “Día del Campesino” en todo el territorio colombiano como reconocimiento y fomento de la identidad, las expresiones culturales campesinas, y exaltación de los méritos de las campesinas y los campesinos, por su laboriosidad y valioso aporte a la producción y abastecimiento de alimentos, en la que se soporta el derecho a la alimentación de todos los colombianos, así como por su contribución al desarrollo económico nacional. (...)*”

Para su consecución, la iniciativa busca, principalmente: (i) crear a cargo de las entidades territoriales del nivel municipal y departamental una serie de obligaciones de programación, coordinación, ejecución, invitación y realización de actos públicos de celebración del día del campesino, para lo cual podrán destinar recursos públicos de libre inversión; (ii) establecer en cabeza del Gobierno nacional la programación y realización de actos públicos para la celebración del Día del Campesino, para lo cual podrá destinar recursos públicos de libre inversión; (iii) establecer que el Gobierno Nacional podrá desarrollar estrategias que permitan facilitar la conectividad en internet del sector campesino; (iv) establecer que las entidades públicas de todos los niveles, que tengan bajo su competencia programas

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

o políticas a favor de los campesinos, deberán adoptar estrategias de divulgación y comunicación para la consecución de dicha oferta institucional.

Al respecto, los artículos 2, 3 y 6 de la iniciativa establecen obligaciones para los municipios y departamentos asociadas con el despliegue logístico, así como la programación, coordinación, ejecución y la celebración de actos públicos con cargos a recursos de libre destinación, debido a la celebración del Día del Campesino. En ese sentido, se considera que la realización de esas actividades implicaría la asunción de una serie de gastos de funcionamiento a cargo de las entidades territoriales, sin que dentro del texto del articulado se haga referencia alguna a fuentes de financiación que permitan atender esas obligaciones, salvo la referencia a la posibilidad de utilizar ingresos de libre destinación señalado en el artículo 6 del Proyecto de Ley.

De tal manera, la creación de compromisos sin una fuente definida de recursos puede desembocar en su incumplimiento por ausencia de una fuente de ingresos, o en el desbordamiento de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, que por contera devenga en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000¹, y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999². Adicionalmente, podría encontrarse en contravía de lo dispuesto por el Inciso 9 del Artículo 356 constitucional el cual establece que "(...) no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas".

En consecuencia, deben precisarse las fuentes de financiación con las cuales se atenderán cada uno de los gastos asociados para la realización de los actos públicos, que de manera mandatoria se establecen a cargo de las entidades territoriales.

Por su parte, el artículo 4 del Proyecto de Ley establece la participación del Gobierno nacional en lo correspondiente al Día del Campesino y en la política pública nacional de campesinado, así:

“Artículo cuarto. Responsabilidad del Gobierno Nacional. En los términos definidos por la presente ley, el Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, programará y realizará actos públicos de celebración del Día del Campesino, en los cuales se presentará la política pública nacional de campesinado, sus avances y proyecciones, y se harán las exaltaciones a que hubiese lugar. A ellos serán invitadas las asociaciones campesinas nacionales.

Parágrafo 1. En la política pública nacional de campesinado, se propenderá por la centralización de la demanda tanto minorista y mayorista para la compra directa de los productos generados por el sector campesino.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional junto con las entidades competentes podrán desarrollar estrategias que permitan facilitar la conectividad en internet del sector campesino, para fomentar la comercialización de la producción y mejorar las condiciones de acceso a la educación de este sector, mediante el uso de herramientas tecnológicas.”

De acuerdo con el artículo antes citado, se destaca que la propuesta implicaría que la Nación tenga que destinar recursos (i) asociados a la programación, coordinación, ejecución y la celebración de actos públicos debido a la

¹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

² Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

celebración del Día del Campesino, y (ii) para la centralización de la demanda para la compra directa de productos, así como el desarrollo de estrategias de fomento para la comercialización.

Así las cosas, es pertinente hacer referencia a la autonomía presupuestal que se encuentra en cabeza de las entidades públicas, consagrada en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996³ (Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP), de manera que son los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación los que tienen 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,

En el mismo sentido, 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 Anual de Presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia⁴.

En consecuencia, lo contemplado en el artículo 4 de la iniciativa en estudio generaría presiones de gasto para las entidades involucradas, ocasionando además inflexibilidades en la ejecución presupuestal, algo que iría en contravía de la autonomía presupuestal contemplada en el artículo 110 del EOP, y desbordando el ordenamiento legal y constitucional. Asimismo, es prudente resaltar que la propuesta en mención está sujeta a las normas que constituyen reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 151⁵ y 352⁶ de la Constitución Política de Colombia.

Ahora bien, en relación con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 4 de la propuesta normativa, en el que se establece que el Gobierno nacional podrá desarrollar estrategias que permitan facilitar la conectividad en internet del sector campesino, es menester señalar que la Ley 2108 de 2021⁷ estableció, para todo el territorio nacional, el acceso a internet como un servicio público de carácter esencial. Además, es preciso mencionar que esa Ley propende porque el acceso a internet llegue, en especial, a las zonas rurales y apartadas del país en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1. OBJETO. *Esta ley tiene por objeto establecer dentro de los servicios públicos de telecomunicaciones, el acceso a Internet como uno de carácter esencial, con el fin de propender por la universalidad para garantizar y asegurar la prestación del servicio de manera eficiente, continua y permanente, permitiendo la conectividad de todos los habitantes del territorio nacional, en especial de la población que, en razón a su condición social o étnica se encuentre en situación de vulnerabilidad o en zonas rurales y apartadas.”* (Subrayas fuera de texto)

Por lo tanto, la normativa vigente ya contiene un marco jurídico que desarrolla la propuesta contenida en esta iniciativa, relacionada con el acceso a internet para los campesinos colombianos, por lo que no sería necesario legislar nuevamente sobre el mismo asunto.

³ 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

⁴ M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁵ **ARTÍCULO 151.** *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*

⁶ **ARTÍCULO 352.** *Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”*

⁷ Ley de Internet como servicio público esencial y universal” o por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Por otra parte, el artículo 7 del Proyecto de Ley establece que “(...) En el marco de la celebración del Día del Campesino, las entidades públicas de todos los niveles, que tengan bajo su competencia programas o políticas a favor de las campesinas y de los campesinos, adoptarán estrategias de divulgación y comunicación efectivas de esa oferta institucional. Dichas estrategias se transmitirán por los medios de comunicación de mayor alcance de la población campesina. Lo anterior sin perjuicio de las demás campañas de divulgación y comunicación que se lleven a cabo los demás días del año.”

Sobre el particular, lo contemplado en el artículo citado no tendría impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando la ejecución de las obligaciones en mención se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el Presupuesto General de la Nación y no genere erogaciones adicionales en las entidades referidas. No obstante, si lo que se pretende con la propuesta es que se destinen partidas adicionales para este fin, y conforme a lo expuesto, 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 EOP les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Asimismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁸, el 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. Por lo tanto, se reitera que hasta tanto la iniciativa no haga expreso que las obligaciones referidas en ningún caso podrán implicar costos adicionales para la Nación, el actual Proyecto de Ley podría implicar costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo. Este Ministerio llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

Por todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto hasta tanto la iniciativa no haga expreso que las obligaciones referidas en ningún caso podrán implicar costos adicionales para la Nación. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

DGPPN/DAF/OAJ

Elaboró: Santiago Cano Arias

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia: Dra. Olga Lucia Grajales Grajales – Secretaria de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara.

UJ-0046/2022

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

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