



2. Despacho del Viceministro General  
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

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



Radicado: 2-2022-023767

Bogotá D.C., 3 de junio de 2022 16:34

Radicado entrada  
No. Expediente 20291/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 242 de 2021 Cámara: “Por la cual se declaran de interés social, nacional y como prioridad sanitaria la prevención, mitigación, erradicación y/o contención de la marchitez de plátano y banano (musáceas), de la enfermedad conocida como Huanglongbing (HLB) de los cítricos, de la pudrición del cogollo y la marchitez letal en la palma de aceite en todo el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones”.**

Respetada Presidente:

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

El Proyecto de Ley, tiene por objeto declarar *“de interés social nacional y como prioridad sanitaria, la prevención, mitigación, erradicación y/o contención de la Marchitez de Plátano y Banano (Musáceas), de la enfermedad conocida como Huanglongbing (HLB) de los cítricos, de la Pudrición del Cogollo y la Marchitez Letal en la palma de aceite”.*

Para la consecución del fin planteado, el articulado propuesto busca principalmente la creación de los siguientes programas a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA: (i) Programa Nacional de Prevención, Mitigación y Erradicación y/o Contención de la Marchitez de Plátano y Banano; (ii) Programa Nacional de Prevención, Mitigación y Erradicación y/o Contención del Huanglongbing; y, (iii) Programa

Nacional de Prevención, Mitigación y Erradicación y/o Contención de la Pudrición del Cogollo y de la Marchitez Letal en la palma de aceite.

Además, se crea una Comisión Nacional por cada programa, los cuales guardan identidad en sus funciones, dentro de las cuales se encuentra aprobar la ejecución de los proyectos que se desarrollen dentro de los programas; asimismo, la implementación de un Comité Técnico Asesor. De igual manera, cada programa tiene definidos recursos para su financiación, dentro de ellos los pertenecientes a un Fondo de Fomento que hará parte de cada programa, los recursos causados por sanciones impuestas, los recursos que el ICA destine para el cumplimiento del programa y otros recursos de fuentes nacionales e internacionales.

Adicionalmente, la iniciativa establece para cada uno de los Programas, en los artículos 10, 14 y 18, que en caso de que los recursos recaudados sean insuficientes para amparar las obligaciones establecidas, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo análisis técnico, podrá destinar recursos para el cumplimiento del objeto de cada programa.

Frente a lo propuesto, resulta pertinente anotar que el funcionamiento de las comisiones nacionales conlleva costos implícitos tanto de creación como para puesta en marcha. Lo anterior, teniendo en cuenta que, dada la necesidad de la creación de comités técnicos, la promoción de acciones de contención y prevención, así como la correspondiente ejecución de los proyectos, se haría necesaria la vinculación de personal profesional especializado en dichos campos, que realice la ejecución, supervisión y veeduría de las funciones estipuladas. Así mismo, se requerirían costos asociados al despliegue logístico necesario para la puesta en marcha y mantenimiento de estas últimas.

Al respecto, es menester recordar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019<sup>1</sup>, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

En el mismo sentido, en virtud del artículo 2 del Decreto 371 de 2021<sup>2</sup>, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

De otra parte, frente a las previsiones establecidas en los artículos 10, 14 y 18, que señalan que “*el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo análisis técnico, podrá destinar recursos para el cumplimiento del objeto del programa*”, a juicio de este Ministerio, dichas estipulaciones

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

<sup>2</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

responden a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, y en ese sentido, tienen reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con el artículo 151 y el artículo 352 de la Constitución Política, por lo que sería inconstitucional su consignación en leyes ordinarias por violación procedimental, tal como lo ha señalado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-652 de 2015, manifestando lo siguiente:

*“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.*

*(...)*

*5.17. 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”.*

*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.”*

Por otro lado, el artículo 19 de la iniciativa señala:

**“Artículo 19. Sistemas de compensación.** Las comisiones nacionales de los programas de prevención, mitigación, erradicación y/o contención de la Marchitez de Plátano y Banano (Musáceas), del Huanglongbing (HLB) de los cítricos y de la pudrición del cogollo y la Marchitez Letal en la palma de aceite, podrán establecer sistemas de compensación para llevar a cabo la erradicación y/o contención en los casos en que dichas enfermedades no se hayan producido debido a una conducta dolosa y/o culposa de los pequeños y medianos productores, siendo necesario erradicar y/o contener las áreas afectadas del cultivo y sus subproductos, con el fin de prevenir, mitigar, erradicar y/o contener dichas enfermedades.”

Al respecto, debe tenerse en cuenta que para el otorgamiento de estas compensaciones, sería necesario incurrir en costos que no están contemplados en el presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, ni en el marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo, generando presiones de gasto futuras, y, por lo tanto, afectaciones en las finanzas de la Nación.

Finalmente, los artículos 24 y 25 de la iniciativa disponen:

**“Artículo 24. Simulacros Fitosanitarios** El ICA, las secretarías departamentales de agricultura, los gremios del sector de Plátano y Banano (Musáceas), Cítricos y Palma de Aceite, programarán simulacros fitosanitarios en los cuales se fortalecerá y capacitará a la población en las acciones, para prevenir el ingreso de la enfermedad en áreas libres y disminuir la tasa de progreso en las zonas afectadas”.

**Parágrafo.** Es obligación de las entidades del orden nacional y territorial colaborar con el ICA en el cumplimiento de las medidas que adopte sobre planes y programas para evitar el ingreso y/o la diseminación de *Fusarium oxysporum f.sp. cubense* Raza 4 Tropical, el Huanglongbing (HLB) de los cítricos y la pudrición de Cogollo y Marchitez Letal en palma de aceite, sin perjuicio del cumplimiento de las funciones inherentes a su cargo. El incumplimiento de estas normas por parte de los funcionarios públicos constituirá causal de mala conducta.

**“Artículo 25. De la movilización de material vegetal** El ICA con el apoyo de las administraciones municipales y demás autoridades competentes, ejercerán la inspección y control de la movilización de material vegetal de Plátano y Banano (Musáceas), Cítricos y Palma de Aceite y aplicará las medidas de bioseguridad que correspondan. Lo anterior a través de puestos de control para la movilización de material vegetal (multipropósitos), que permitan delimitar las zonas de presión de las enfermedades a las que se refiere la presente ley, con el fin de disminuir el riesgo, contener las enfermedades y prevenir la posible diseminación de las mismas en el territorio nacional”.

Frente a estos artículos, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 de la Constitución Política (...) *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 llevar a cabo las funciones asociadas a la inspección y movilización de material vegetal, lo cual supone costos logísticos que varían dependiendo de la ubicación geográfica, del tamaño del cargamento y del recorrido que este tuviese que realizar.

De igual manera, el cumplimiento de lo contemplado en estas disposiciones implicaría que las entidades territoriales deban incurrir en gastos adicionales tanto de funcionamiento como de inversión, dado que se están imponiendo obligaciones a las entidades sin que se les asigne una fuente de financiación, situación que implica un desconocimiento de la autonomía que tienen los gobiernos subnacionales para la administración de sus propios intereses, contemplado en el artículo 287 de la Constitución Política. Así mismo, al imponer estos gastos sin la determinación de una fuente de financiación adicional, obligaría a las entidades territoriales a acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación, conllevando, de una parte, en el incumplimiento de la obligación por ausencia de recursos, o de otra, en un desbordamiento de sus gastos de funcionamiento que consecuentemente devenga en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000<sup>3</sup>, y al eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999<sup>4</sup>.

Frente a esta desfinanciación para la atención de las obligaciones atribuidas por el proyecto legislativo, se debe tener en cuenta que eventualmente la Nación tendría que asumir dichos costos, lo cual se lleva a cabo a través del mecanismo constitucional del Sistema General de Participaciones (SGP) de que trata el artículo 357 de la Constitución Política. Dicho esto, se insta al Congreso de la República a tener en cuenta cuáles serían los impactos en relación con la financiación del SGP, ya que su crecimiento no debe darse de manera aislada, sino enmarcada en la discusión amplia, integral y estructural que ha emprendido el país para definir y adecuar el modelo de descentralización a las realidades actuales que han hecho necesaria la implementación de la política de austeridad del gasto. Adicionalmente, en caso tal que se requiera de esta fuente de financiación es importante mencionar que cualquier modificación que se surta sobre el SGP no se lleva a cabo a través de una Ley de carácter ordinario.

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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.

Por su parte, el artículo 26 del proyecto de ley establece el régimen sancionatorio en materia fitosanitaria señalando que “*será toda acción u omisión que contravenga las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico en materia fitosanitaria*”. Al respecto, cabe señalar que la redacción propuesta no satisface los requisitos de certeza que deben caracterizar las normas de naturaleza sancionaría, dado que no existe claridad de quienes son los sujetos destinatarios de dichas obligaciones ni cuáles son los hechos sancionables. En esa medida y para efectos de cumplir con los requisitos constitucionales de legalidad y certeza de la sanción, se sugiere delimitar de manera clara los hechos sancionables y establecer con claridad los responsables del cumplimiento de las obligaciones cuyo incumplimiento puede derivar en la imposición de sanciones.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>5</sup> ha señalado:

*“El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. Conviene precisar que, si bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito corresponde a la administración”.*

En ese sentido, al buscar establecerse un régimen sancionatorio, deberá tenerse en cuenta: “(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable. Obviamente, esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan la gradación de la sanción, como el señalamiento de topes máximos o mínimos”<sup>6</sup>. Así las cosas, se sugiere que se revise lo dispuesto en los artículos 24 y 26 con el fin de que se satisfaga los principios de tipicidad y legalidad que deben caracterizar las normas de naturaleza sancionatoria

Por último, se resalta la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>7</sup>, el cual establece que toda iniciativa 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.

En caso de que la iniciativa busque la erogación de recursos adicionales, lo propuesto afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015, MP Alberto Rojas Ríos.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 475 de 2004, MP, Marco Gerardo Monroy Cabra

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

Es de anotar que la Ley de Inversión Social<sup>8</sup> implementó la aprobación de medidas que incentivarán la austeridad del gasto público, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal. Al respecto, el artículo 19 establece:

**ARTÍCULO 19. PLAN DE AUSTERIDAD Y EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO.** *En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.*

Así las cosas, se enfatiza que las iniciativas que sean tramitadas y aprobadas por el Congreso de la República vayan encaminadas en favor de la sostenibilidad de las finanzas públicas y a reducir la volatilidad de la política fiscal, que permitan que el país se encuentre en condiciones de solventar futuros choques adversos. Para este Ministerio es de gran importancia el mantenimiento de metas fiscales razonables y factibles que ayuden a fortalecer la credibilidad de la política fiscal, y así generar una mayor confianza y estabilidad macroeconómica que el país requiere de manera prioritaria dentro de los próximos años.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Cartera Ministerial sugiere que se tenga en cuenta el concepto que emita el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como autoridad en la materia.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**

Viceministro General

OAJ/DGPPN/DAF  
UJ-0700/2022

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia: Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes  
H.R. Franklin del Cristo Lozano de la Ossa - Ponente

<sup>8</sup> Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Código Postal 111711  
PBX: (57) 601 3811700  
Atención al ciudadano (57) 601 6021270 – Línea Nacional: 018000 910071  
[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)  
Carrera 8 No. 6C – 38 Bogotá D.C.  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)