



## 2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista  
**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad.



Radicado: 2-2023-011689  
Bogotá D.C., 10 de marzo de 2023 12:18

Radicado entrada  
No. Expediente 9517/2023/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley No. 476 de 2022 Cámara “Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios del arroz 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 propuesta 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 la exposición de motivos, tiene por objeto “*crear el Fondo de Estabilización de Precios del Arroz, por medio del cual se adopten mecanismos necesarios para contribuir en la estabilización de los ingresos de los productores arroceros en todo el territorio nacional, el cual estará administrado por la Federación Colombiana de Arroceros – FEDEARROZ, empleando un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional, definiendo las responsabilidades en materia de estructuración, auditoría e implementación de los mecanismos de estabilización*”<sup>1</sup>.

Para tal efecto, la iniciativa crea el Fondo de Estabilización de Precios del Arroz que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica y que será administrada conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 101 de 1993, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno nacional y la Comisión Administradora que administra el Fondo Nacional del Arroz en el cual expresamente se señalarán los términos y condiciones de dicha administración.

Igualmente, la iniciativa señala que el Fondo tendrá por fuente de recursos, entre otros, los del Presupuesto General de la Nación, los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios del arroz en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación y los aportes provenientes del Sistema General de Regalías. Además, el Fondo podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales, para lo cual la Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público hasta por un término de treinta (30) años para la estabilización de los precios y/o la infraestructura que garantice dicha estabilidad.

Sobre esta iniciativa, para este Ministerio es claro que la creación del Fondo propuesto implicaría que la Nación incurriera en costos adicionales no contemplados en los instrumentos fiscales y presupuestales vigentes y que de momento son incuantificables. Los fondos especiales se constituyen con los ingresos que en cada caso el legislador defina, por tal razón sería necesario que el Proyecto de ley definiera una fuente de financiación cierta, toda vez que el Presupuesto General de la Nación (PGN), el cual se consagra en la propuesta de ley como fuente de financiación, tiene asignaciones previamente establecidas, toda vez que corresponde al presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Cabe resaltar que el PGN contiene la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia

<sup>1</sup> Gaceta 1629 de 2022, Pág. 15.



fiscal respectiva y cuyo presupuesto de gastos corresponde a una erogación decretada por el Congreso de la República, bajo los lineamientos y el trámite legislativo establecido en los artículos 345 y siguientes de la Constitución Política.

Es así como, por ejemplo, la Ley 2276 de 2022 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023, dispone en su artículo 3, que "los fondos sin personería jurídica **deben ser creados por ley o por su autorización expresa** y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la constitución política, el Estatuto orgánico del presupuesto, la presente ley y **las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen**". (negrilla fuera de texto).

Cabe señalar que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometidos al principio de legalidad que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. En ese contexto, cada una de las entidades nacionales tiene que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>2</sup>. Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con las competencias del sector presupuestal se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las normas de austeridad en dichos gastos<sup>3</sup>.

De otra parte, el Fondo que se pretende crear es un Fondo-Cuenta (sin personería jurídica) y no un Fondo-Entidad, entonces no debería contar con capacidad para la celebración directa de operaciones de crédito público con la consecuencia de no tener acceso a la garantía de la Nación, de manera que debería eliminarse la redacción del parágrafo 1 del artículo 13 del proyecto de ley. En el evento en que se requieran recursos de crédito para adelantar programas o proyectos para el cumplimiento de su objeto, las operaciones de crédito deberán ser celebradas por la Nación, para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación y posterior traslado al fondo. Además, los costos de administración y funcionamiento del Fondo deberían ser asumidos con los ingresos propios de mismo, como lo son las contribuciones, rendimientos y otros aportes, partiendo en todo caso de la premisa que el Fondo sea autosostenible.

En lo que respecta al artículo 4 de la iniciativa, que señala el deber del Gobierno nacional de suscribir un contrato con el Fondo Nacional del Arroz para la administración del Fondo, es preciso resaltar lo dispuesto en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, a saber:

**"ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

**9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.**

(...)"

**"ARTICULO 154.** 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 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)"* (negrilla fuera de texto)

De conformidad con estas dos disposiciones, especialmente en virtud de lo consagrado en el inciso 2 del artículo 154 Superior, sólo podrán ser dictadas o reformadas las leyes, **por iniciativa del Gobierno**, entre otros asuntos, las que conceden autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.

Ahora bien, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno nacional representado por la

<sup>2</sup> Decreto 111 "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>3</sup> Artículo 14, Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones" y Decreto 397 de 2022 "Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación"



respectiva Cartera, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:

*“...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.*

(...)

*Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia*

(...)

*Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad”.* (subrayas fuera de texto).

En consecuencia, es claro que los proyectos de ley que busquen conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, como lo pretende la propuesta legislativa bajo estudio, al imponer al Gobierno nacional la suscripción de un contrato específico con el Fondo Nacional del Arroz corresponde a un asunto de iniciativa legislativa reservada al Gobierno nacional o requiere contar con su aval, por tanto, de insistirse en el trámite del proyecto de ley del asunto en los términos redactados podría correr el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad al no contar con el aval de este Ministerio en términos fiscales y presupuestales. De manera que la suscripción de un contrato para los fines enunciados debería quedar al arbitrio del Gobierno nacional y en ese sentido debe expresarse en el texto de la iniciativa.

Respecto de este mismo asunto, de forma adicional, es importante mencionar que el artículo 113 de la Constitución Política consagra el principio de separación de poderes, señalando que “(...) *Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*”. Por tal razón, el artículo 136 de la Carta Política tiene como prohibición del Congreso de la República inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Con base en el mismo principio de separación de poderes, el numeral 23 del artículo 189 de la Carta Política establece que le corresponde al presidente de la República “*Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley*”. En concordancia, la norma Superior, en su artículo 150, numeral 9, consagra que el Congreso de la República podrá conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar determinados contratos. Sobre esta facultad legislativa, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

*“(...) La ley de autorizaciones se ha entendido como el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional. Por lo tanto, el ejercicio mismo de la actividad contractual es una facultad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación del ejercicio coordinado y armónico de la función pública (...) De lo anteriormente expuesto se colige que, frente a la facultad para celebrar contratos creadores de situaciones jurídicas concretas, la Constitución faculta al Legislador para que permita al Gobierno que se vincule jurídicamente y por ende se obligue en el campo contractual. Sin embargo, la Carta no autoriza que el Legislador le imponga al Ejecutivo la celebración de un contrato específico, pues la autorización del Congreso está sometida a la realización de un acto de naturaleza administrativa (...)”*<sup>4</sup>. (Subrayas fuera del texto).

De acuerdo con la jurisprudencia en cita, al Congreso de la República no le está permitido imponer al Gobierno nacional la celebración de un contrato específico y concreto, como lo determina el Proyecto de ley bajo estudio, dado que la competencia constitucional que le fue otorgada sobre la materia es la de conceder autorización para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, más no la de imponer la suscripción de contratos, pues como ya se mostró, es facultad del Ejecutivo celebrar los contratos que le corresponda con sujeción a la Constitución Política y la ley. Por estas razones, teniendo en cuenta la forma imperativa en que se encuentra redactado el artículo 4 del Proyecto de ley podría vulnerar los artículos 189-23, 113 y 136 de la Carta Magna y en

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 466 de 1997. M.P Alejandro Martínez Caballero





consecuencia correría el riesgo de ser inconstitucional.

De otro lado, en cuanto a la previsión que se hace en el artículo 13 de la Iniciativa, en el sentido de señalar que el Fondo de Estabilización tendrá por fuente de financiación los aportes provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), es pertinente mencionar que el Acto Legislativo 05 de 2019<sup>5</sup> señala expresamente que los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías (SGR) se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales<sup>6</sup>. De acuerdo con la misma norma, estos recursos se distribuirán única y exclusivamente a los fines y en la forma específica allí señalada, tales como:

- Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Los municipios más pobres del país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios
- Los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.
- La conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- La inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

Es preciso señalar que antes del Acto Legislativo de 2019 regía el Acto Legislativo 04 de 2017<sup>7</sup>, el cual había introducido modificaciones al SGR; norma respecto de la cual siguen vigentes los parágrafos transitorios 4, 7, 9 y 10 del artículo 361 de la Constitución Política, que regulan, entre otros aspectos, la asignación para la Paz de los ingresos del Sistema General de Regalías, cuyo objeto principal es financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Ahora bien, el Acto Legislativo 05 de 2019, en consonancia con el artículo 360 de la Carta Política, señalan que, mediante una Ley, a iniciativa del Gobierno nacional,<sup>8</sup> *“se reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. (...) Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación”*.

Con fundamento en lo anterior, a iniciativa del Gobierno nacional, se sancionó la Ley 2056 de 2020<sup>9</sup>, la cual dispone que se deberá realizar un proceso de planeación para la inversión de los recursos del SGR, para lo cual se deberán identificar las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías, atendiendo los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y los de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

<sup>6</sup> Primer inciso del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>7</sup> Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

<sup>8</sup> Doceavo inciso del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia. (...) *La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. En dichas instancias podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías (...).*

En concordancia con el Segundo inciso del Artículo 360 de la Constitución Política de Colombia. (...) *Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.*

<sup>9</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

<sup>10</sup> Artículo 30 de la Ley 2056 de 2020. Ejercicios de planeación.





Adicionalmente, la norma señala las reglas que deben seguir las entidades a efectos de adelantar las etapas iniciales del ciclo de los proyectos de inversión, esto es: i) la formulación y presentación de proyectos; ii) la viabilidad y registro de estos en el Banco de Proyectos de inversión; y iii) la priorización y aprobación de los proyectos de inversión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley 2056 de 2020. Asimismo, los artículos 50, 52 y 57 de la Ley citada estipulan la destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible<sup>11</sup>, para la asignación en Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>12</sup> y la Paz<sup>13</sup>.

Es importante recordar que para adelantar la formulación de estos proyectos y como se mencionó inicialmente, las iniciativas o proyectos deberán estar contenidos en el plan de desarrollo territorial de la entidad y surtir el ciclo de proyectos de inversión desarrollado en la Ley 2056 de 2020 para la asignación con la cual se pretenda financiar la iniciativa o para el caso de la reactivación económica se deben tener presentes las reglas señaladas en el artículo 209 de dicha Ley.

Dicho lo anterior, es claro que los ingresos del Sistema General de Regalías se caracterizan porque su destinación está estrictamente reglada por la Constitución Política y las leyes especiales que la regulan, incluyendo las directrices, parámetros y reglas de su inversión, por lo que establecer la asignación de recursos del SGR para fines diferentes por fuera del mecanismo de distribución, asignación y ejecución previsto en la Constitución Política y las leyes que rigen el Sistema, tal como lo pretende el Proyecto de ley bajo estudio, podría ser inconstitucional, por vulneración directa de los Actos legislativos comentados.

Adicionalmente, las leyes que contienen el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones del Sistema General de Regalías son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, conforme lo expresa el artículo 360 Superior, de manera que cualquier proyecto de ley que busque modificar la legislación que regula el SRG, como sucede en el presente caso con la destinación de sus recursos para el Fondo de Precios del Arroz, deberá contar con el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal y presupuestal<sup>14</sup>, de lo contrario correría el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Por otro lado, es necesario resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, 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.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable a la iniciativa del asunto, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
Viceministro General  
DGPPN/GR/DGCPTN/OAJ

Elaboró Sonia Lorena Ibagón Ávila  
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

Con copia a:  
Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa, Secretario General de la Cámara de Representantes.

<sup>11</sup> Artículo 50 de la Ley 2056 de 2020. Destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible.

<sup>12</sup> Artículo 52 de la Ley 2056 de 2020. Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación.

<sup>13</sup> Artículo 57 de la Ley 2056 de 2020. Órgano colegiado de administración y decisión Paz (OCAD PAZ).

<sup>14</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.". "ARTÍCULO 2º. OBJETIVOS. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, **en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia...**". (Negrilla fuera de texto).

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

