



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-044483
Bogotá D.C., 21 de agosto de 2024 15:03

Radicado entrada
No. Expediente 36865/2024/OFI

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley 116 de 2023 Cámara *"Por medio de la cual se establecen lineamientos estratégicos de política pública para la ampliación de la cobertura de los bienes y servicios públicos rurales y se dictan otras disposiciones"*

Respetado Presidente:

De manera atenta, en respuesta la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal presentada por el Honorable Representante, Jaime Raúl Salamanca Torres y en el marco de las competencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) presenta los comentarios y consideraciones frente al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto.

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, de conformidad con su artículo 1º, tiene por objeto "(...) establecer los lineamientos estratégicos para una política pública de garantía y ampliación de la cobertura de bienes y servicios públicos rurales para los ciudadanos para que los ciudadanos colombianos que residen en territorios rurales vivan en condiciones dignas y así aumentar la productividad y competitividad, para que Colombia se convierta en Despensa Agrícola Mundial".²

Para el efecto, la iniciativa ordena al Gobierno nacional, en cabeza del Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con los ministerios, entidades territoriales y de manera participativa con la población campesina, diseñar, expedir y ejecutar una Política Pública de Bienes y Servicios Públicos Rurales, política que deberá tener en cuenta los lineamientos consignados en el proyecto de ley. Asimismo, dispone actualizar el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA) para que tengan en cuenta las nuevas dinámicas del campo colombiano y se elabore un Plan Estratégico inclusivo que se centre en fortalecer el sector primario colombiano, como eje de la economía del país.

¹ Congreso de la República de Colombia (2003) Ley 819 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

² Gaceta del Congreso de la República No. 971 de 2024. Página 20.

ofj/ QYzt UtHi ++qh Qaqn Izjk HdM= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



Continuación oficio

En adición, señala que el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y en coordinación interministerial e institucional a nivel nacional y territorial creará estímulos para incentivar el poblamiento de la zona rural, para lo cual formulará y ejecutará programas y proyectos que atraigan y retengan población en dicha zona. Dentro de las medidas propuestas, se incluye la realización de proyectos agrícolas y de compra de tierras con beneficios crediticios.

De forma general, se debe señalar que el diseño e implementación de políticas públicas, así como su inspección y vigilancia, recae en los diferentes ministerios, según el artículo 58 de la Ley 489 de 1998³, que señala estos tienen a su cargo "(...) *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.

A su vez, en el marco de lo dispuesto en los artículos 345 y 346 superiores relacionados con el principio de legalidad del presupuesto, desarrollado en el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto⁴, en consonancia con los artículos 47 y 110 de dicho Estatuto sobre la autonomía presupuestal de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, las políticas y programas que se diseñen, está supeditada a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, previa autorización legal, de manera que su ejecución esté ajustada a las proyecciones de gasto de mediano plazo de los sectores involucrados y acorde a las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así las cosas, en caso de que la propuesta legislativa se materialice en una ley, se pone de presente que las apropiaciones presupuestales que se puedan derivar como consecuencia de sus mandatos, tendrán que realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1996⁵, la cual expresamente señala en su artículo 39 que 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. Por lo tanto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

³ 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.

⁴ Presidente de la República de Colombia (1996) 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"

⁵ Ibidem.



Continuación oficio

Ahora bien, específicamente en cuanto a la financiación de la iniciativa, el proyecto señala en su **artículo 10** lo siguiente:

"Artículo 10. Priorización de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Los departamentos y municipios, en el marco de su autonomía administrativa, priorizarán recursos del SGP en inversiones en zonas rurales para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos rurales, con el propósito de corregir el sesgo de inversiones a favor de las cabeceras municipales".

Frente a esta priorización, es importante mencionar que el uso y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se encuentra reglada desde la Constitución Política, especialmente en sus artículos 356 y 357 y en normas orgánicas, tales como la Ley 715 de 2001⁶ en lo relativo a la participación de propósito general y la Ley 1176 de 2007⁷ respecto de la participación de agua potable y saneamiento básico. Por lo tanto, la disposición normativa del proyecto transcrita deberá ajustarse a los dispuesto en el mandato constitucional y las normas orgánicas que lo desarrollen. En caso contrario, se podría incurrir en vicio de inconstitucionalidad por vulneración a los artículos 356 y 357 superior. Además, por el desconocimiento al artículo 151 constitucional, según el cual, la actividad legislativa está sujeta a normas orgánicas, entre ellas, aquellas que establecen las competencias de la Nación y las entidades territoriales, para la organización de las prestaciones de servicios a su cargo.

Dicho esto, se pone de presente que la priorización propuesta podría acarrear varios inconvenientes, entre ellos, la imposibilidad de utilizar los recursos del SGP para determinados objetivos de gastos promovidos por el proyecto de ley, toda vez que, como ya se mencionó, la destinación y uso de los recursos del SGP se encuentra reglada. Además, la programación del gasto obedece a los planes plurianuales de inversión, integrados en los Planes de Desarrollo Territorial de cada entidad, por lo que resultaría necesario modificar estos planes.

Por su parte, el **artículo 14** dispone:

"Artículo 14. Autorizar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a la presente Ley, dando cumplimiento al Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Gobierno nacional podrá financiar la presente iniciativa con recursos provenientes de donaciones de organizaciones nacionales e internacionales, de entidades privadas, de alianzas público-privadas y/o de cooperación internacional.

⁶ por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

⁷ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



Continuación oficio

Parágrafo. El Gobierno nacional para el cumplimiento de lo establecido en la presente iniciativa podrá apoyarse en los proyectos y programas ya ejecutados en el país, al igual que podrá financiar lo consagrado en la ley a través de la articulación de la política pública de provisión de bienes y servicios público rurales con el PND 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial "de la Vida" y los posteriores, de ser necesario".

Frente a esta autorización, se aclara que el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) es preparado por el Gobierno – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que lo conforman y se radica en el Congreso de la República para su consideración y aprobación. Una vez aprobado, se convierte en la Ley Anual de Presupuesto, en la que se asignan los recursos a las entidades que hacen parte del PGN en forma global, siendo cada una de ellas la responsable de su distribución y ejecución, de acuerdo con sus necesidades de gasto y la priorización de los mismos, en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad, conforme con lo establecido en el artículo el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Así, la autorización que prevé esta iniciativa no podrá ser entendida como una orden de gasto, en la medida que los gastos que se generen para la Nación producto de su implementación, solo podrán ser atendidos con recursos que puedan llegar a ser incorporados al PGN, cuando sean priorizados por la entidad competente, en el marco de su autonomía, y que cuenten con previa selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos de los que trata el EOP. Sobre este punto, la Corte Constitucional⁸ ha sostenido que:

*"(...) el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, **se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público (...)**" (Énfasis fuera del texto).*

⁸ Corte Constitucional de Colombia, (2014) Sentencia C-755. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.



Continuación oficio

En este sentido, resulta preciso que, durante todo el trámite legislativo, la redacción del artículo 14 se mantenga en términos de autorícese para evitar posibles vicios de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el **artículo 8** de la propuesta legislativa señala que el Gobierno nacional, dentro del año posterior a la formulación de la Política Pública de Bienes y Servicios Públicos Rurales, creará y ejecutará un proyecto de priorización de bienes y servicios públicos para las zonas rurales, el cual tendrá como meta lograr abastecer de servicios públicos a la ruralidad colombiana en un 85%, en un plazo de 10 años. Con respecto a esta meta, el proyecto asigna a este Ministerio junto con otras entidades del orden nacional y territorial, rendir "(...) *informes anuales ante el Congreso de la República y la Presidencia de la República*", sobre los avances en la ampliación de la cobertura de los servicios públicos en zonas rurales.

Respecto de la función asignada a esta cartera ministerial, respetuosamente se solicita analizar la posibilidad de eliminarla, en la medida que la responsabilidad de rendir estos informes debe recaer exclusivamente en cada una de las entidades encargadas de ejecutar los recursos destinados a cumplir con los objetivos de la política pública de bienes y servicios públicos rurales. Siendo preciso aclarar que, a este Ministerio, le compete "(...) *la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta* (...) "⁹, por lo que las funciones del Ministerio no guardan relación con la materia desarrollada en este artículo del proyecto de ley.

Finalmente, se ponen de presente algunas sugerencias concretas respecto del articulado:

- Respecto del **artículo 4** relacionado con creación de la Política Pública de Bienes y Servicios Público-Rurales y el **artículo 11** sobre la articulación en políticas rurales y urbanas, se sugiere precisar cuáles serán los mecanismos de coordinación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, con el fin de garantizar una implementación efectiva de la Política, teniendo claridad sobre la delimitación de responsabilidades, funciones, para la adecuada asignación de recursos. En todo caso, la articulación de políticas deberá respetar el principio de autonomía territorial previsto en el artículo 287 superior.
- En el **artículo 5** relativo a los lineamientos para la Política Pública de Bienes y Servicios Público-Rurales, se sugiere incorporar indicadores medibles y mecanismos de monitoreo y evaluación, con el fin de identificar las áreas que requieran ajustes a largo plazo y lograr alcanzar los objetivos de la política.

⁹ Presidente de la República de Colombia (2008) Decreto 4712 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público". Ver artículo 2.

- Respecto de los **numerales 1, 3, 4 y 15 del artículo 7** sobre la definición de los Bienes y Servicios Públicos en el campo colombiano, se sugiere:
 - En cuanto a la educación (numeral 1), se debe tener en cuenta que la política de educación rural debe ser diferencial, por lo que se sugiere ajustar la redacción para incluir dicho enfoque diferencial.
 - Frente al saneamiento básico (numeral 3), en el proyecto de ley el concepto de Saneamiento Básico solo se refiere a los residuos líquidos y no a los residuos sólidos, por lo que se debe ajustar.
 - En el **numeral 4**, se debe aclarar el alcance de la expresión “satisfacción del servicio de agua” y ajustar a lo contemplado en la Ley 142 de 1994¹⁰.
 - En relación con el **numeral 15**, se recomienda tener en cuenta que un tema fundamental como el cambio climático debe considerarse desde las relaciones productivas y políticas que existen en las zonas rurales, no obstante, el proyecto normativo concreta la solución a garantizar el acceso a recursos e infraestructura.
- Respecto del **artículo 12** la redacción propuesta se presta para entender que los operadores privados no estarían habilitados para operar bienes y servicios públicos. Si bien puede tener una buena motivación de no generar lucros, esto desconoce la realidad territorial donde existen mínimos de oferentes, y en algunos casos, un único oferente privado, y si este es descartado entonces no sería posible prestar el bien o servicio. Por lo que se sugiere revisar la redacción para no generar limitaciones y posibles problemas de aplicación de la norma, especialmente en áreas rurales.

En adición, se solicita estudiar el contenido del proyecto de ley de cara a la legislación aprobada por el Congreso de la República, contenida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la cual tiene prioridad sobre las demás leyes¹¹, e incorpora los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, de acuerdo con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno¹².

¹⁰ Congreso de la República de Colombia (1994) Ley 142 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

¹¹ Pueblo de Colombia (1991) Constitución Política, artículo 341.

¹² Pueblo de Colombia (1991) Constitución Política, artículo 339.



Continuación oficio

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. En cualquier caso, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/DAF/OAJ

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza – Secretario General de la Cámara de Representantes.

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz.

Revisó: María Camila Pérez Medina.



of/ QYzt UtHi ++qh Qaqn Izjk HdM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO