



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1409

Bogotá, D. C., jueves, 10 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones. [Fortalece las plazas de mercado públicas].

Bogotá D.C.

Doctor
Pablo Catatumbo Torres Victoria
Honorable senador
Congreso de la República
(57) 601 3824 0000 ext 3089
pablo.catatumbo@senado.gov.co
Ciudad

Ref. Solicitud de concepto- Radicado E-2022-0007-285796. Observaciones al Proyecto de Ley N.º 045 de 2022 Senado, «[p]or medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones. [Fortalece las plazas de mercado públicas]».

Honorable senador,

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a continuación, expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley N.º 045 de 2022 Senado, «[p]or medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones. [Fortalece las plazas de mercado públicas]», de acuerdo con el texto publicado en la Gaceta N.º 885 de 2022.

1. Resumen de la propuesta normativa

El proyecto de ley tiene por objeto fortalecer las plazas de mercado públicas del país; para ello busca: promover su conservación como un patrimonio cultural; robustecerlas como espacio en el que se comercializan los productos que provienen de la economía campesina, familiar y comunitaria; estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en estas; y promover los mercados campesinos en las diferentes ciudades del país. En ese orden de ideas, su ámbito de aplicación abarca a los pequeños y medianos productores rurales de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, a las personas naturales o jurídicas que participen en el proceso de producción, comercialización y a las entidades estatales de orden territorial y nacional.

La iniciativa legislativa involucra al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en los siguientes cuatro asuntos:

1) Integración de la **Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado**. Establece que la directora o director del Departamento Administrativo hará parte de este ente, el cual tendrá siete subcomisiones (de infraestructura, adecuación y rehabilitación; de cultura; de fortalecimiento social; de comercialización; de cooperativismo; de salud y medio ambiente; y de soberanía alimentaria) y se hará cargo, entre otras cosas, de fijar los lineamientos de la política de Estado para el fortalecimiento de las plazas de mercado públicas como patrimonio cultural de la nación.

2) Crear, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural, el **Plan para la Adecuación, Rehabilitación y Fortalecimiento social, económico, cultural, ambiental y de infraestructura de las Plazas Públicas de Mercado**. El proyecto de ley dispone que la financiación para la creación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan provendrá del presupuesto general de la Nación y del presupuesto destinado por los entes territoriales de manera autónoma.

3) Crear el **Registro Único de las Plazas de Mercado Públicas en el país**, con la información precisa de cuántas son, el estado y situación jurídica en la que se cuentan; las personas que ofrecen sus productos en estas, la etnia a la que pertenecen, el género, edades, nivel de escolaridad, afiliación al Sistema de Seguridad Social, condiciones socioeconómicas, entre otros.

4) Crear, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Cultura, la **Política de Estado para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, ambiental, en infraestructura y patrimonio cultural de las Plazas Públicas**.

2. Naturaleza jurídica y funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Al considerar la propuesta normativa, resulta importante realizar algunas precisiones sobre la competencia y funciones asignadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El Decreto 2094 de 2016, «por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social», y suprimió de su estructura a la Dirección de Gestión Territorial, la cual contaba con autonomía administrativa y financiera, cuyas funciones fueron asumidas por la Agencia de Renovación del Territorio; establece en el artículo 3 como objetivo del Departamento Administrativo: formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.

Específicamente, las funciones de Prosperidad Social, de conformidad con el artículo 4 del Decreto 2094 de 2016, son:

<p>Artículo 4. Funciones. Son funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones legales, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. 2. Formular, dirigir, coordinar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia. 3. Impartir directrices a las entidades del Orden Nacional para la intervención de las poblaciones focalizadas por el Departamento, en el ámbito de las competencias de cada una de estas. 4. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para gestionar y focalizar la oferta social de las entidades del Orden Nacional en el territorio, con criterios de eficiencia y eficacia, para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida. 5. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia, a través del acompañamiento familiar y comunitario que contribuyan a la inclusión social y reconciliación. 6. Establecer esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con las entidades responsables en la materia. 7. Promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia. 8. Definir las políticas de gestión de las tecnologías de información y las comunicaciones del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, que permitan el intercambio y disponibilidad de la información para el cumplimiento de las funciones del Sector. 9. Impartir directrices para la interoperabilidad de los Sistemas de Información de Beneficiarios a cargo de las diferentes entidades del Estado. 10. Dirigir y orientar la planeación del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación para el cumplimiento de las funciones a cargo de este. 11. Gestionar y generar alianzas con el sector privado, organismos de carácter internacional y otros gobiernos que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Sector, en coordinación con las demás entidades estatales competentes. <p>Prosperidad Social cuenta, entre otras, con la Dirección de Inclusión Productiva y la Dirección de Infraestructura Social y Hábitat. La Dirección de Inclusión Productiva se encarga de diseñar e implementar programas que buscan la inclusión social de la población vulnerable, desplazada y/o en extrema pobreza por medio del desarrollo de su potencial productivo, para ello, cuenta con cuatro estrategias: emprendimiento, intervenciones rurales integrales, seguridad alimentaria y empleabilidad.</p> <p>Todas estas estrategias buscan mejorar el desarrollo de capacidades humanas, sociales y productivas de los participantes, para así poder tener un impacto que perdure más allá del tiempo de ejecución de las mismas.</p>	<p>Son funciones de la Dirección de Inclusión Productiva, entre otras, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. 2. Ejecutar y articular las políticas, planes, programas y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. 3. Identificar, formular e implementar rutas para la inclusión productiva de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con la Subdirección General para la Superación de la Pobreza. 4. Formular y desarrollar acciones conducentes a incrementar el compromiso y alcance de la participación de los actores de las instituciones públicas y privadas del nivel nacional y territorial en la promoción, organización y cofinanciamiento de procesos de inclusión productiva y seguridad alimentaria <p>Por su parte, la Dirección de Infraestructura Social y Hábitat es la encargada de promover la construcción de infraestructura social y productiva que contribuya a la generación de ingresos de las comunidades en situación de pobreza. Dentro de sus funciones tiene las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos de infraestructura social y hábitat que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del sector administrativo de inclusión social y reconciliación. 3. Ejecutar y articular las políticas, planes programas y proyectos de infraestructura social y hábitat dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. 4. Proponer y aplicar los criterios de vinculación de entes territoriales y beneficiarios y a los programas a cargo de la dependencia y velar por su cumplimiento. <p>Las estrategias que contempla el proyecto de ley se encuentran directamente relacionadas con el actual programa de gobierno "Colombia, potencia mundial de la vida", el cual se enfoca entre otros, en construir la soberanía alimentaria y materializar el potencial para la vida, para garantizar la plena alimentación sana de toda la sociedad colombiana, por lo que desde esta entidad se resalta su importancia y viabilidad.</p> <p>Conforme con lo descrito, en relación con las funciones que actualmente tiene a cargo Prosperidad Social, estimamos que el proyecto de ley demanda unos retos y posibles ajustes institucionales que deben ser tenidos en cuenta por el legislador para la adecuada implementación de lo que ordena el proyecto, para lo cual la Entidad se encuentra dispuesta a apoyar las iniciativas propuestas en el marco de los ajustes institucionales que deban hacerse y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p> <p>3. Competencia administrativa</p> <p>De acuerdo con la Constitución Política, artículo 121, «ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley», así mismo, el artículo 209 establece: «La función administrativa está al servicio de los intereses generales</p>
<p>y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y a la desconcentración de funciones». Las actuaciones de las autoridades administrativas deben estar siempre armonizadas con el cumplimiento de los fines del Estado y coordinadas de acuerdo con sus objetivos y competencias.</p> <p>Por otra parte, el artículo 5 de la Ley 489 de 1998¹, respecto a la competencia administrativa dice:</p> <p>Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.</p> <p>Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.</p> <p>En el artículo 58 de la mencionada ley, precisa como objetivos de los ministerios y departamentos administrativos, lo siguiente: «Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente Ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen» (negrilla fuera del texto original).</p> <p>La expresión "del Sector Administrativo que dirigen" lleva implícito y se debe entender a la luz del principio denominado por la doctrina, como: "especialidad de los establecimientos públicos"², este es uno de los principios generales surgidos del derecho administrativo³, el cual consiste en que «las personas jurídicas públicas, del tipo del ente institucional, tienen objetivos propios de los cuales no deberán apartarse»⁴, en el mismo sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 295 de 1995, precisó que, el principio de especialidad es aquel «en virtud del cual, [a las entidades públicas] no le es permitido llevar a cabo actos distintos a los autorizados en el objeto de sus atribuciones»⁵.</p> <p>En ese orden de ideas, las competencias administrativas obedecen al objeto especial para el que fue creada cada entidad y para el cumplimiento de los principios de la administración pública y los fines del Estado, y así evitar la desnaturalización de las entidades públicas; es importante que las responsabilidades que se les asignen en las disposiciones jurídicas, y las acciones desarrolladas por cada institución pública, sean enmarcadas dentro de la especialidad (Sector Administrativo) y de las funciones y competencias establecidas en el acto de su creación.</p>	<p>Hablando específicamente del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, su objetivo es: «formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011», definido en el artículo 3 del Decreto 2094 de 2016, en cuyo desarrollo desempeña sus funciones y competencias tal como se expuso en la sección anterior.</p> <p>Es importante resaltar que la intencionalidad del proyecto de ley como proceso dinamizador de la economía local y de los sistemas alimentarios especialmente en lo relacionado con el acceso a los alimentos, contribuirá al mejoramiento de la Seguridad Alimentaria de la región.</p> <p>En ese sentido, la participación de Prosperidad Social en este proyecto de ley ameritaría ajustes institucionales que permitan dar cumplimiento a las tareas establecidas por el legislador, aunado a la disponibilidad presupuestal que se destine para desarrollarlas.</p> <p>4. Intervención del Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural</p> <p>Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, establecen como deberes del Estado promover la comercialización de productos con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, y conceder especial protección a la producción de alimentos, otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas.</p> <p>Así mismo, el artículo 78 superior dice que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la responsabilidad de quienes producen y comercializan bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.</p> <p>Por otro lado, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 «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» dispuso:</p> <p>Artículo 59. Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:</p> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto. (...) 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución. (...) 9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia. <p>Es así como, el artículo 2 y los numerales 2, 12 y 15 del artículo 3° del Decreto 1985 de</p>

¹ 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.

² Se debe entender "establecimiento público" en un sentido genérico, refiriéndose a las entidades e instituciones del Estado en sus diferentes niveles.

³ Pembethy López, en Ratio Juris, vol. 14, núm. 28, pp. 363-382, 2019. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5857/585762914013/html/>

⁴ MUNICIPALIDAD DEL ROSARIO, Argentina; [Consultado: 5 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/personal/derecho_administrativo.pdf

⁵ Sentencia C-295 del 6 de julio de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁶ Adicionado parcialmente (numeral 25) por el artículo 1 Decreto 1470 de 2018.

2013 «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias» se dispone lo siguiente:

Artículo 2°. Objetivos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:

– Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y **el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.**

– **Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.**

Los anteriores objetivos se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Artículo 3° Funciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

- (...)
- 2. Formular políticas, planes, programas y proyectos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, fortaleciendo los procesos de participación ciudadana y planificación del territorio, bajo los lineamientos de la política macroeconómica.
- (...)
- 12. Velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan.
- (...)
- 15. Diseñar, implementar y promocionar instrumentos, incentivos y estímulos para la producción y comercialización agropecuaria, a través del financiamiento, la inversión, la capitalización y el fomento a la producción (negrilla y subrayado fuera de texto original).

Aunado a lo anterior, el documento CONPES 3918 del 15 de marzo de 2018, sobre "ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA", establece cuáles son las entidades líderes para alinear las acciones del Gobierno nacional con el cumplimiento de las 169 metas ODS. Específicamente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fue asignado como líder en las metas asociadas al Objetivo No. 2, «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible», las cuales están plenamente relacionadas con el objeto y el contenido de la propuesta legislativa:

Meta ODS	Entidades líderes	Otras entidades acompañantes
2.3. De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural
2.4. De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Entidad adscrita al Ministerio de Agricultura: Agencia de Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
2.c. Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre los reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	No Aplica

Anexo E: Entidades líderes y acompañantes de la implementación de las metas ODS.

También es importante mencionar la apuesta que el Plan de Gobierno hace en el llamado "Pacto por el Campo", que entre otras cosas incluye:

[Reconstruir y potencializar] la institucionalidad agropecuaria, especialmente aquella relativa a los procesos de mejoramiento y adecuación de tierras, distritos de riego, financiamiento, mercadeo, comercialización y articulación y monitoreo del abastecimiento del sistema agroalimentario de consumo local. [Enfrentar] los ciclos volátiles de precios generados por fallas de mercado, falta de regulación estatal y ausencia de una institucionalidad que permita la planificación de siembras. [Transitar] hacia un sistema agroalimentario de circuitos cortos de producción y consumo, potenciando y modernizando economías campesinas haciendo uso de la tecnología y el diseño de mercado para suplir las necesidades nutricionales de los colombianos de la vereda a la mesa. [Fomentar] iniciativas de cinturones agroalimentarios en las ciudades, transitando hacia una agricultura campesina eficiente y con criterios ambientales.

La asociatividad y el cooperativismo en el campo será la base para el desarrollo agropecuario del país. La institucionalidad financiera para el fomento del agro potenciará las iniciativas público-populares con los pequeños y medianos productores para construir centros de acopio y bienes públicos necesarios para la transformación agroindustrial y el desarrollo de cadenas de valor agregado, tanto para la soberanía alimentaria como para la exportación. Entre otros, el maíz, arroz, trigo, papa, aguacate, plátano, yuca, soja, sorgo, ñame, tomate, café y cacao se convertirán en productos líderes de las cadenas de valor de propiedad de los productores bajo sus formas la formas asociativas y cooperativas.

Es claro entonces, que dentro del trámite de la presente iniciativa, es imprescindible para su discusión y análisis contar con la revisión, consideraciones y aprobación por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo en cuenta que el proyecto de ley en cuestión tiene por objeto «fortalecer las Plazas de Mercado públicas del país, promover su conservación de su patrimonio cultural y fortalecer el espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y

promover los mercados campesinos»⁷.

5. Trámite e iniciativa legislativa

El trámite legislativo que corresponde a la iniciativa en estudio, es el de una ley ordinaria, toda vez que su contenido y objeto pertenecen a las que se dictan en virtud de las funciones ordinarias del Congreso de la República, y se enmarcan en su facultad legislativa regular, de conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política.

6. Desarrollo Jurisprudencial

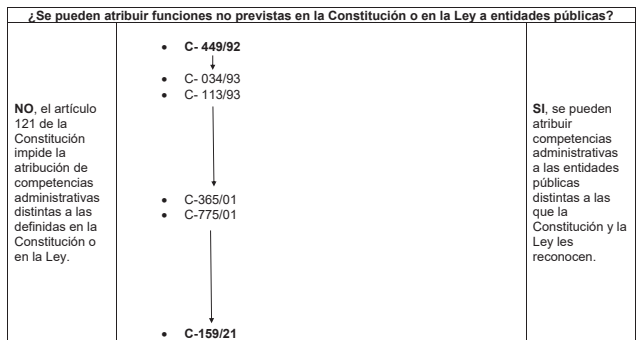
En relación con la competencia funcional de las entidades públicas, es importante recordar el contenido del artículo 121 superior que establece: «**ARTICULO 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley». En ese contexto, resulta pertinente establecer el alcance que la jurisprudencia constitucional le ha dado al precepto citado, ello a efecto de evaluar la trascendencia de las observaciones realizadas en el punto de las funciones que el proyecto de ley pretende atribuirle al Departamento administrativo para la Prosperidad Social.

En la jurisprudencia constitucional existe una pacífica posición en relación con la interpretación de la norma citada, así como sobre su trascendencia en sede del estudio de exequibilidad de las leyes. El alto tribunal ha mantenido una línea argumentativa homogénea sobre la necesidad de salvaguardar el ámbito de competencia funcional de las entidades del estado, sobre el entendido de que: «(...) los diferentes órganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, **estándoles vedado el ejercicio de funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley**»⁸ (negrilla fuera del texto original).

El universo de decisiones a analizar está compuesto por más o menos cuarenta y cinco sentencias de constitucionalidad producidas por la Corte Constitucional entre 1992 y 2021. Sin embargo, debe aclararse que la posición del alto tribunal en este universo jurisprudencial⁹ da por descontada la claridad del artículo 121 superior, tocando lo atinente a su interpretación de manera frecuente por vía de *obiter dictum* y no de *ratio decidendi*, aspecto que bien puede indicarnos desde ya, una postura decantada y permanente de la jurisprudencia constitucional en la materia.

A continuación, se presenta un análisis dinámico de la jurisprudencia que representa la posición de la Corte en los últimos treinta años, sobre el tema de la competencia legal y constitucional de las entidades públicas, la cual ha sido reconstruida utilizando únicamente las sentencias en las que el máximo tribunal ha tocado el asunto con algún grado de argumentación, sin tener en cuenta aquellas decisiones en las que simplemente hizo referencia al artículo 121 sin desarrollar su contenido o alcance.

⁷ Artículo 1 del PL 045 de 2022 Senado.
⁸ Sentencia C-365 del 2 de abril de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
⁹ Entre otras: C-449-92, C-479-92, C-027-93, C-034-93, C-113-93, C-114-93, C-126-93, C-132-93, C-136-93, C-171-93, C-206-93, C-207-93, C-209-93, C-216-93, C-364-93, C-391-93, C-248-93, C-468-93, C-505-93, C-569-93, C-295-1995, C-734-00, C-557-2001, C-013-2001, C-365-2001, C-429-2001, C-711-2001, C-775-2001, C-816-2001, C-893-2001, C-974-001, C-992-2001, C-1168-2001, C-183-03, C-328-03, C-429-03, C-022-04, C-350-04, C-380-04, C-407-04, C-409-04, C-458-04, C-593-05, C-396-06, C-159-21.



Es así como podemos identificar la sentencia C- 449/92, como sentencia hito en su tipología *fundadora de línea*. La decisión en comento destaca:

La teoría de la separación de poderes ha sido reelaborada por la doctrina constitucional, pasando de su concepción clásica inicial de Montesquieu, en la que cada rama del poder hacía una sola y misma cosa -legislar, ejecutar, juzgar-, a una nueva concepción en la que los diversos órganos del poder se articulan mediante funciones separadas, destinadas a la consecución de unos mismos y altos fines del Estado (artículos 2º, 3º, 113, 365 y 366 de la Constitución).¹⁰ No obstante lo anterior, prosigue la decisión (...) Surge pues una interdependencia de las distintas ramas y órganos del poder, lo cual implica incluso un control recíproco entre ellos. No se trata por tanto de una fragmentación del poder del Estado sino de una articulación a través de la integración de varias fuerzas. Un nexo sistemático vincula entonces los fines esenciales del Estado y su organización. Como ya lo tiene establecido la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional en su primera sentencia en Sala Plena, "la visión de una rígida separación de los poderes debe ser superada en la concepción que concilia el ejercicio de funciones separadas -que no pertenecen a un órgano sino al Estado- con la colaboración armónica para la realización de sus fines, que no son otros que los del servicio a la comunidad". Todo ello sin perjuicio de la constatación según la cual las ramas y órganos del Estado, al lado de sus funciones primigenias, desempeñan algunas funciones típicas de otras ramas y órganos. Se rompe así la matriz órgano-función, como ya lo había establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde 1985¹⁰

Nótese como la Corte en esta sentencia de sus albores, muy en la tendencia propia de las sentencias fundadoras de línea, tiene una especie de «energía política derivada de la refundación constitucional de 1991, en una época temprana»¹¹ de la neo producción jurisprudencial. La sentencia explora por primera vez la reconceptualización de la tridivisión del poder público *montesquieana* en los contextos sociales, políticos y jurídicos de finales

¹⁰ Sentencia C-449 del 9 de julio de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
¹¹ López Medina Diego Eduardo, El Derecho de los Jueces, Editorial Temis, segunda edición, 2006, página 164.

<p>del siglo XX, actualizados en materia local por la constitución del 1991.</p> <p>Por su parte la sentencia C- 034/93 refiere que: «La Carta prohíbe que una autoridad del Estado ejerza funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la Ley (CP art. 121) y señala que ni siquiera en los estados de excepción se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado»¹², esta sentencia pareciera ser la consolidadora de la línea, pues como se verá a continuación, las siguientes producciones jurisprudenciales aplican este criterio, reiterándolo para decidir sobre los asuntos analizados.</p> <p>Es así como en la sentencia C-113/93 se utiliza la subregla referida en precedencia para concluir que: «En consecuencia, incurrió en falta el Presidente de la República al dictar la norma demandada, pues ejerció funciones atribuidas por la Constitución a la Corte Constitucional. Violó, concretamente, el artículo 121, según el cual "ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley". Y violó, además, el inciso tercero del artículo 113, que consagra el principio de que los "diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas»¹³. La sentencia citada toca sustancialmente el tema que nos ocupa al adelantarse en el análisis concreto de constitucionalidad del Decreto 2067 de 1991. Esta sentencia puede ser considerada como consolidadora de la línea.</p> <p>Ahora bien, tal como se advirtió, el desarrollo concreto del sentido hermenéutico del artículo 121 de la C.P. no es prolijo y por el contrario es usado con frecuencia para reafirmar la tridivisión de poderes que primigeniamente pretendió redimensionar la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que la misma Corte da por descontado la limitación de las competencias funcionales de las entidades públicas a aquellas conferidas por la Constitución y la ley. Es así como la sentencia C-365/01 concilia las dos posturas, entre competencia estricta y colaboración armónica de las entidades públicas para el logro de los fines del Estado en los siguientes términos: «(...) constituye prenda de garantía de la efectividad del principio basililar del Estado Social de Derecho, que consagra el artículo 113 Fundamental y que corrobora el artículo 121, en virtud del cual los diferentes órganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, estándoles vedado el ejercicio de funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley»¹⁴ (negritas fuera del texto original). La postura anterior es sostenida y reafirmada por la sentencia C-775 de 2001 que resulta ser una sentencia <i>no importante</i>, en palabras de López Medina¹⁵, por ser meramente confirmatoria de pronunciamientos anteriores, calidad que comparte con las demás del universo de consulta que no se refieren acá de manera particular, precisamente por su irrelevancia en el <i>stare decisis</i> del asunto que nos ocupa.</p> <p>Por último, dentro de la reconstrucción dinámica de la jurisprudencia constitucional, se encuentra la sentencia C-159/21 que ahora a manera expresa de <i>ratio decidendi</i>, utiliza la interpretación del artículo 121 superior para sustentar la decisión en punto de declarar la inexecutable de un decreto expedido por el Presidente de la República a efecto de lo cual refiere:</p> <p>Ello conduce a la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas, considerando</p> <p><small>¹² Sentencia C-034 del 8 de febrero de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. ¹³ Sentencia C-113 del 25 de marzo de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía. ¹⁴ Sentencia C-365 del 2 de abril de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. ¹⁵ Ob. Cit. Pág. 166</small></p>	<p>que en la Constitución Política "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley" (artículo 121) y que, en el presente caso, el desbordamiento de las facultades legislativas extraordinarias contraviene lo previsto en el artículo 150.10 de la norma superior. Esta razón conducirá a la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas y, por lo tanto, constituye la <i>ratio decidendi</i> de la presente sentencia¹⁶.</p> <p>Es así como del análisis presentado, puede concluirse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha mantenido una postura uniforme y pacífica en el sentido en que las entidades públicas y los organismos del Estado no pueden desarrollar funciones por fuera de sus atribuciones constitucionales y legales, así como de la lectura contextualizada de las sentencias que conforman la línea jurisprudencial en la materia, que tal interpretación no reviste ninguna dificultad hermenéutica y que por el contrario, la literalidad misma de la Constitución, indica tal regla normativa y rectora de nuestro ordenamiento jurídico.</p> <p>Así, resulta determinante que a la hora de definir las entidades involucradas en el proyecto de ley se identifiquen las funciones asignadas por el legislador al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Departamento administrativo para la Prosperidad Social, entre otras entidades involucradas con el objeto del proyecto de ley.</p> <p>7. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Resulta importante precisar que la disponibilidad de los recursos del Estado debe contar con la vocación de sostenibilidad fiscal, por lo que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar y avalar el impacto fiscal que generaría este proyecto de ley de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política¹⁷.</p> <p>En este sentido, si bien el objetivo establecido en la iniciativa legislativa es legítimo, ésta no puede desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que tenga una vocación de sostenibilidad fiscal, motivo por el cual, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley en los términos descritos.</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estableció la obligación de enunciar los costos fiscales</p> <p><small>¹⁶ Sentencia C-159 del 26 de mayo de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo. ¹⁷ «La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Organos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oírán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva».</small></p>
---	--

de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, la norma citada enuncia lo siguiente:

(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).

De conformidad con lo anterior, y con el fin de no incurrir en incumplimiento del mandato constitucional y legal en cabeza del legislador de determinar de forma precisa el impacto fiscal que generaría la propuesta normativa, se requiere contar con el concepto técnico de la mencionada cartera.

Conclusión

Una vez revisado el texto publicado en la Gaceta N.º 885 de 2022 del Proyecto de Ley No. 045 de 2022 Senado «[p]or medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado públicas del país, se promueve la conservación de su patrimonio cultural y se mejoran como espacio para la comercialización de los productos provenientes de las economías campesina, familiar y comunitaria y se estimula la economía solidaria, se impulsan los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones. [Fortalece las plazas de mercado públicas]», Prosperidad Social exalta la finalidad perseguida con el proyecto de ley, al resaltar el papel de las plazas de mercado públicas en los procesos de comercialización de alimentos provenientes de la ruralidad fortaleciendo la agricultura campesina, familiar y comunitaria, así mismo reconociéndolas como elemento clave para la conservación del patrimonio cultural y alimentario de las regiones, toda vez que con ello se contribuye a la reducción de la pobreza y al fortalecimiento de la soberanía alimentaria, elementos por los cuales el Gobierno Nacional se encuentra trabajando.

Es importante mencionar que, las plazas de mercado públicas hacen parte del proceso dinamizador de la economía municipal, donde los entes territoriales son parte fundamental para su fortalecimiento y desarrollo de los procesos de adecuación y rehabilitación, situación que estimamos debe ser considerada por el legislador en el proyecto de ley.

Conforme a lo anteriormente descrito manifestamos la disposición de Prosperidad Social de hacer parte de las iniciativas propuestas en el proyecto de ley, para lo cual, se reitera, será necesario que se realicen los ajustes institucionales correspondientes y se asigne el presupuesto para ello.