



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1117

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de junio de 2025

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

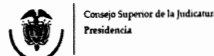
RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2024 SENADO - 398 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se determinan las competencias de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones.



PCSJO25-553

Bogotá, D.C., 24 de junio de 2025

Honorables congresistas  
EFRAIN CEPEDA SARABIA  
Presidente del Senado de la República

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES  
Presidente de la Cámara de Representantes

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO  
Coordinadores ponentes  
P.L. Jurisdicción Agraria No. 183 de 2024 (Senado) – 398 de 2024 (Cámara)

Respetados doctores:

En aras de aportar al debate democrático y atendiendo las competencias establecidas en el artículo 75 de la ley 2430 de 2024<sup>1</sup>, el Consejo Superior de la Judicatura se permite remitir las siguientes observaciones a la iniciativa de la referencia.

**Antecedentes del proyecto de ley**

El Proyecto de Ley No. 183 de 2024 Senado – 398 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se determinan las competencias de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones", fue radicado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 27 de agosto de 2024 y publicado en la gaceta del Congreso N° 1459 de 2024.

Posteriormente, el 21 de octubre de 2024 fue presentado por parte del gobierno nacional el respectivo mensaje de urgencia, tras lo cual la iniciativa fue aprobada con modificaciones durante las sesiones de Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara los días 3, 4, 5 y 10 de diciembre de 2024.

<sup>1</sup> Artículo 75. Funciones del Consejo Superior de La Judicatura. El Consejo Superior de la Judicatura le corresponde el gobierno y la administración de la Rama Judicial, decidir y hacer seguimiento permanente a la ejecución de las políticas, planes y programas que adopte con el fin de garantizar la autonomía e independencia judicial, el acceso a la justicia, la

Con el ánimo de buscar consensos y dar a conocer la postura técnica de la Corporación, el pasado 9 de abril de 2025 tuvo lugar una reunión en el Palacio de Justicia entre el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que se socializaron las observaciones sobre 15 artículos que podrían afectar la gestión judicial de los servidores de la especialidad. En dicha reunión se llegó a un acuerdo en cuanto a 13 de ellos, relacionados con temas como difusión de las sentencias, la obligatoriedad del pago de las notificaciones y edictos a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, el deber de recaudo probatorio a cargo del juez agrario, entre otros.

Finalmente, el pasado 12 de junio de 2025 fue radicada la ponencia para segundo debate, cuyo contenido recoge algunas recomendaciones realizadas por esta Corporación.

La modificación del articulado propuesto en la ponencia para segundo debate incorporó distintas propuestas realizadas por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, aún persisten observaciones de profunda relevancia para esta Corporación. Por esto, de manera respetuosa a continuación, se relacionan las consideraciones del Consejo Superior de la Judicatura sobre el articulado frente al que persisten las diferencias, con el fin de que sean tenidas en cuenta e incluidas en el texto definitivo que resulte del debate legislativo en las plenarios de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

**Observaciones al articulado**

Se presentan las propuestas de esta Corporación para los artículos 3, 21, 27, 39, 76 y 77, para las cuales se solicita la mayor consideración habida cuenta que comprometen elementos fundamentales de la función judicial, que a la postre afectarán el propósito de la realización de una justicia ágil y expedita en materia agraria y rural.

## ARTÍCULOS CON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

Artículo Ponencia 2do debate y Propuesta Consejo Superior de la Judicatura	Justificación
<b>Artículo 3.</b> Ámbito de aplicación. La Jurisdicción Agraria y Rural tendrá cobertura y competencia en el territorio nacional.	En una simple interpretación del artículo propuesto, se establece sin excepción alguna, que cualquier norma que tenga como propósito garantizar el acceso a la Jurisdicción Agraria y Rural de los pueblos y comunidades indígenas y étnicas, será sometida a la consulta previa. En este sentido, bajo el amparo de la precitada garantía, se encuentran los actos administrativos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura tendientes a organizar la oferta de justicia a partir de la creación de juzgados, traslado de jueces, resolución de situaciones administrativas, entre otros.
Las normas para garantizar el acceso a la Jurisdicción Agraria y Rural de los pueblos y/o comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se tramitarán y expedirán conforme a lo dispuesto en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, la Constitución, la jurisprudencia y demás normas que regulan el derecho fundamental a la consulta previa.	

ARTÍCULOS CON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	
Artículo Ponencia 2do debate y Propuesta Consejo Superior de la Judicatura	Justificación
<b>Lo anterior no aplicará a las disposiciones que para tal efecto realice la Rama Judicial<sup>2</sup>.</b>	<p>Lo anterior acarrea consecuencias de orden constitucional, legal y funcional toda vez que afecta la realización de los fines y propósitos estatales a los que se debe el Consejo Superior de la Judicatura en materia de gobierno judicial y administración de justicia, bajo la consideración de que los actos administrativos proferidos por esta Corporación solamente conocen del control judicial realizado por la jurisdicción Contenciosa Administrativa. El artículo que se controvierte claramente afecta la independencia y la autonomía judicial toda vez que condiciona la expedición de su normativa sobre asuntos agrarios y rurales, a su aprobación en una consulta previa, lo cual podría afectar también los derechos de las comunidades involucradas, ya que tal exigencia generaría altos costos y demoras en la toma de las decisiones de la jurisdicción.</p> <p>Adicionalmente, la reglamentación que expide el Consejo Superior de la Judicatura no tiene la entidad jurídica para considerarse sustancial, que pueda afectar positiva o negativamente los derechos colectivos sobre la tierra de las comunidades o pueblos indígenas. Además, la modificación que se propone no afecta las disposiciones ya establecidas para la Jurisdicción Especial Indígena. Por el contrario, las disposiciones del Consejo Superior de la Judicatura son netamente procesales, procedimentales, de gestión administrativa interna y oferta de justicia.</p> <p>Sin perjuicio de los desafíos logísticos y financieros que conlleva la realización de esta disposición y que su contenido sea propio de las leyes estatutarias, su aprobación tal como está incluida en la ponencia, afectaría la expectativa legítima de estas comunidades de contar con una gestión de justicia de manera ágil, oportuna y efectiva habida cuenta que toda suerte de decisiones administrativas que garanticen el acceso a esta jurisdicción, como puede ser el nombramiento de un juez, suscitaría un lento y</p>

<sup>2</sup> Las propuestas de modificación a los artículos se encuentran en negrilla y subrayado

ARTÍCULOS CON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	
Artículo Ponencia 2do debate y Propuesta Consejo Superior de la Judicatura	Justificación
	<p>costoso proceso que perjudicaría a las comunidades que pretende proteger.</p> <p>Por lo anterior, esta Corporación propone la eliminación del artículo o, en su defecto, adicionar una exclusión expresa que sustraiga a la Rama Judicial como sujeto pasivo de la disposición.</p>
<b>Artículo 15. Desistimiento tácito. Los procesos regulados en esta Ley no podrán terminar por desistimiento tácito.</b>	<p>El desistimiento tácito es una institución jurídico procesal que permite la terminación anormal del proceso por cuenta de la inactividad de la parte que lo ha promovido. En interpretación de la sentencia C-1186 de 2008, la finalidad de esta figura es "garantizar la libertad de las personas de acceder a la administración de justicia (arts. 16 y 229 de la C.P.); la eficiencia y prontitud de la administración de justicia (art. 228, C.P.); el cumplimiento diligente de los términos (art. 229); y la solución jurídica oportuna de los conflictos" (...)</p> <p>La sentencia en cita indica que, además, el desistimiento tácito busca garantizar el derecho de todas las personas a acceder a una administración de justicia diligente, celerada, eficaz y eficiente (art. 229); el derecho al debido proceso, entendido como la posibilidad de obtener pronta y cumplida justicia (art. 29, C.P.); la certeza jurídica; la descongestión y racionalización del trabajo judicial; y la solución oportuna de los conflictos.</p> <p>De esta manera, el desistimiento tácito no solo se expresa como sanción sino como una expresión legítima del promotor de la acción judicial, bajo la realización de los precitados principios que gobiernan la administración de justicia.</p> <p>En relación con la gestión de los despachos judiciales, el excluir la posibilidad de esta forma de terminación anticipada del proceso afectaría la gestión y racionalización del trabajo judicial, toda vez que limitaría la posibilidad de evacuar procesos cuyas actuaciones no se encuentran dentro de la órbita de acción del funcionario, sino que son cargas procesales pendientes a cargo de las partes. De esta manera, sin perjuicio de las evidentes afectaciones</p>

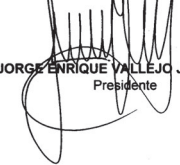
ARTÍCULOS CON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	
Artículo Ponencia 2do debate y Propuesta Consejo Superior de la Judicatura	Justificación
	<p>que tendrán los usuarios al sistema de justicia agraria y rural en su libertad de abandonar sus causas, el creciente inventario judicial comprometería seriamente el cumplimiento de metas de desempeños de los despachos judiciales, en perjuicio de los usuarios.</p> <p>Además, esta institución procesal tiene impactos positivos en el sistema judicial colombiano, tales como: agiliza los procesos judiciales, evita dilaciones injustificadas, brinda claridad sobre los efectos de la inactividad procesal, optimiza recursos permitiendo que los jueces se enfoquen en casos activos.</p> <p>Finalmente, ante la ausencia del desistimiento tácito, se podrían promover malas prácticas por parte de apoderados judiciales, toda vez que ello promueve incentivos para no agilizar los procesos judiciales a su cargo.</p> <p>Por lo anterior, se solicita respetuosamente la supresión del artículo 15 del proyecto.</p>
<b>Artículo 21. Integración probatoria. El juez agrario requerirá a las partes la información que sea necesaria para garantizar los principios y la prosperidad del proceso. Esta exigencia atenderá las circunstancias de los sujetos de especial protección constitucional.</b>	<p>El artículo propuesto impone una función excesiva a los jueces, magistrados y Centros de Servicios Judiciales y Administrativos de Apoyo Técnico Agrario y Rural, toda vez que la carga impuesta genera un desequilibrio procesal que convierte al juez en parte del proceso, involucrando así al juzgador en la controversia jurídica, afectando la igualdad de armas y la igualdad a la que se debe como director del proceso, lo que desembocaría indiscutiblemente en nulidades y en otras situaciones que afectarían la constitucionalidad de la actuación.</p>
<b>En cualquier etapa del proceso, cuando el demandante o el demandado manifiesten tener dificultades para allegar alguna de las pruebas que acompañan la demanda o su contestación, el juez o magistrado, directamente o por intermedio de los Centros de Servicios Judiciales y Administrativos Agrarios y Rurales que los acompañan, deberán adelantar todas las consultas necesarias en los sistemas de información pública para integrar los documentos necesarios para dar continuidad al proceso.</b>	<p>Así mismo, el inciso de controversia desconoce el principio procesal que precisa que la aportación probatoria debe realizarse por parte del demandante, a la vez que desconoce que la función esencial de los Centros de Servicios Judiciales y Administrativos de Apoyo Técnico Agrario y Rural es la de brindar apoyo administrativo a la función judicial y respaldar la valoración probatoria del director del despacho en los diferentes procesos.</p>
Si la información requerida no se encuentra disponible en una base de acceso público, en el auto admisorio el juez deberá solicitarlas de oficio a las autoridades y entidades competentes, quienes deberán responder	

ARTÍCULOS CON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	
Artículo Ponencia 2do debate y Propuesta Consejo Superior de la Judicatura	Justificación
	<p>en un plazo de cinco (5) días, una vez notificadas de la solicitud. En caso de incumplimiento se aplicará lo dispuesto en artículo 31° de la ley 1437 de 2011.</p> <p>Excepcionalmente, en caso de que la complejidad de obtener y organizar la información lo justifique, el juez agrario podrá prorrogar el término aquí establecido por una única vez hasta por el doble del tiempo inicialmente previsto. Esta decisión deberá ser debidamente motivada.</p>
	<p>En tal caso, la Corporación recuerda que existen herramientas jurídico procesales como los poderes del juez, derivados del principio de carga dinámica de la prueba que le permiten subsanar los posibles escenarios de deficiencia probatoria surgidos de la imposibilidad de las partes de aportar determinada prueba, en los términos establecidos en el artículo 31 de la ponencia para segundo debate del proyecto de ley.</p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que el Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de sus funciones legales y constitucionales como órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial, es quien establece la integración y funciones administrativas de las dependencias de la Rama Judicial.</p>
<b>Artículo 27. Difusión. Las alcaldías municipales dispondrán de espacios físicos conforme a la normatividad vigente, para la publicación de las citaciones derivadas de los autos admisorios de la demanda cuando se trate de personas que carezcan de medios para asumir los costos de la citación, gocen de amparo de pobreza o se requiera por solicitud de las asociaciones u organizaciones campesinas, sociales o de mujeres.</b>	<p>La Corporación solicita respetuosamente la eliminación del segundo inciso del artículo ya que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no tiene competencia legal para participar en actuaciones judiciales propias de las partes ni realizar acuerdos con emisoras para la difusión de edictos emplazatorios, avisos y acciones populares, toda vez que dicha obligación procesal se encuentra a cargo de las partes procesales. En consecuencia, debe tenerse en cuenta que la competencia prevista en el artículo establece una función propia del rango estatutario, por lo que no es dable establecerla en una ley ordinaria.</p> <p>Además, la imposición de dicha carga tendría un impacto fiscal que no ha sido calculado en el proyecto, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, lo que acarrearía una asignación presupuestal adicional para cumplir con dicha obligación.</p>
<b>La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial podrá, en el marco de sus competencias y capacidades, realizar acuerdos con emisoras que presten el servicio de radiodifusión sonora comercial, comunitaria o de interés público para la difusión de edictos emplazatorios, avisos, acciones populares, y demás comunicaciones en prensa y radio de amplia circulación nacional.</b>	<p>Así mismo, la Corporación se permite aclarar que el cambio realizado en la ponencia para segundo debate adjudicado a una recomendación del Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto al asignar responsabilidad de difusión aquí objetada a los consejos seccionales no corresponde a las observaciones realizadas en el marco de la reunión</p>

ARTÍCULOS CON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	
Artículo Ponencia 2do debate y Propuesta Consejo Superior de la Judicatura	Justificación
	del 9 de abril de 2025 con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia, en donde se insistió en la inconveniencia del inciso.
<p><b>Artículo 76.</b> Garantías procesales para pueblos étnicos. <u>El Consejo Superior de la Judicatura impulsará la coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena a través de las instancias de coordinación creadas para este fin, con participación de los órganos que integran la jurisdicción agraria y rural, y la autoridad étnica que corresponda definirán los mecanismos que garanticen la intervención de los pueblos étnicos y sus integrantes, así como los mecanismos de articulación y coordinación interjurisdiccional, de no lograr un acuerdo, se aplicará lo establecido en el numeral 11 del artículo 244 de la constitución.</u></p> <p>Estos mecanismos serán consignados en acuerdos del consejo superior de la judicatura que serán sometidos a las consultas previas a que haya lugar para el cumplimiento del presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los acuerdos realizados con base en el presente artículo no podrán modificar el contenido de esta ley.</p>	<p>El inciso propuesto para eliminación, socava la independencia y autonomía de la Rama Judicial, establecida en la Ley 270 de 1996 y la Ley 2430 de 2024 toda vez que pone a condición la aprobación de actos propios de una Rama Independiente del poder público. Así mismo, lo propuesto desconoce el trabajo del Consejo Superior en temas de articulación jurisdiccional que ya se están adelantando, así como la existencia de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial indígena (COCOIN) así como las Mesas Departamentales de Coordinación Interjurisdiccional que adelantan los Consejos Seccionales de la Judicatura en todo el territorio.</p> <p>Esta Corporación ha generado los canales y mecanismos institucionales con la jurisdicción indígena sobre los cuales puede soportarse la pretensión de involucrar a las comunidades frente a lo propuesto para la Jurisdicción Agraria y Rural.</p> <p>Finalmente, a las observaciones a este artículo le son aplicables las interpretaciones que para el efecto se realizaron para el artículo 3 del texto propuesto para segundo debate, contenidas en el presente documento.</p>
<p><b>Artículo 77.</b> Derogatorias y Vigencias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. <u>Su reglamentación estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura quien la realizará de manera gradual y progresiva.</u></p>	<p>En razón de las funciones constitucionales de gobierno y administración de la Rama Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura considera necesario realizar el proceso reglamentario de la presente ley, toda vez que la el marco procesal de la Jurisdicción Agraria y Rural atañe, de manera indiscutible, elementos de la organización judicial que son de competencia de esta Corporación.</p> <p>Así mismo, la gradualidad y progresividad de su implementación atiende los principios de la función administrativa, así como la independencia y autonomía judicial.</p>

Bajo las anteriores consideraciones, el Consejo Superior de la Judicatura presenta su posición institucional al referido proyecto de ley, manifestando su voluntad de establecer los espacios que requiere el ajuste de la propuesta legislativa que nos convoca.


Cordialmente,

  
**JORGE ENRIQUE VALLEJO JARAMILLO**  
 Presidente

  
**CLAUDIA REGINA EXPÓSITO VÉLEZ**  
 Magistrada

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2024 SENADO, 034 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.*

<div style="text-align: center;">  <p><b>Hacienda</b></p> </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Senador  <b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b>      Senado de la República  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>      Carrera 7 No. 8-68</p> <p>Radicado: 2-2025-038927      Bogotá D.C., 20 de junio de 2025 19:26</p> <p>Radicado entrada      No. Expediente 29891/2025/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 243 de 2024 Senado, 034 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones". Radicado No. 1-2025-058915.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por la Honorable Senadora de la República, Ana Carolina Espita Jerez, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de Ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "(...) reconocer al Río Caquetá, su cuenca y afluentes, como entidad sujeta de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades recaerán en el Estado."</p> <p>Para el cumplimiento de los fines perseguidos, la iniciativa busca, principalmente: (i) la conformación de la Comisión de guardianes del río Caquetá en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con los actores con el fin de definir quienes desean ser parte de dicha comisión; (ii) la determinación de la procedencia de una consulta previa a las comunidades étnicas que habitan la zona de influencia del Río Caquetá; (iii) la elaboración de un Plan de Protección del río Caquetá, su cuenca y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal; (iv) disponer la creación de un reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa; y (v) se autoriza al Gobierno nacional y a las autoridades locales de los departamentos mencionados para incluir en los presupuestos las apropiaciones respectivas.</p> <p>En primer lugar, respecto del artículo 8 del proyecto de ley, que autoriza al Gobierno nacional, a los departamentos del Caquetá, Putumayo, Amazonas, Cauca, Guaviare y Vaupés; y a Corpomazonia, a incluir en sus presupuestos las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente lo propuesto en la iniciativa, es preciso resaltar lo expuesto por la más reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional con respecto al deber consagrado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece:</p>	<p>"...el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)<sup>2</sup>. Con este propósito, dice la norma, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dichos costos deberán incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite..."<sup>3</sup>.</p> <p>En su desarrollo, la Corte expresó que "...una norma contiene una orden de gasto cuando en ella se decreta un gasto que deberá ser incluido en la ley de apropiaciones de la siguiente o siguientes anualidades<sup>4</sup>. Para determinar si una disposición ordena un gasto, se debe evaluar si los términos empleados respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto de la siguiente o siguientes anualidades son imperativos o facultativos<sup>5</sup>..."<sup>6</sup> (negrilla fuera de texto). Así, "...Los congresistas están obligados a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de sus iniciativas y las posibles fuentes para su financiamiento —cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario—..."<sup>7</sup>.</p> <p>Así las cosas, dada la redacción del artículo en comento la iniciativa en principio no generaría gasto adicional para la nación, no obstante, dado los deberes de ejecución que se establecen para la nación en el articulado del proyecto correspondientes al reconocimiento del Río Caquetá, su cuenca y afluentes como entidad sujeta de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración en pro del compromiso con la sostenibilidad ambiental y la preservación de la biodiversidad, sería importante agregar al artículo 8 que la autorización de gasto procederá hasta la concurrencia de las apropiaciones presupuestales incluidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de las Entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en concordancia con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Además, sería necesario que la financiación a que refiere el parágrafo 2 del artículo 5 del proyecto se radice en términos facultativos, con el fin de no generar gastos adicionales para la nación, de lo contrario se activaría la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en el sentido que en la ponencia respectiva como en las deliberaciones legislativas se establezcan los costos y las posibles fuentes para su financiamiento.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, sería importante que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible evalúe la pertinencia de financiar lo propuesto mediante los recursos administrados por el "Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática" denominado en adelante "Fondo para la Vida y la Biodiversidad"<sup>8</sup>,</p> <p><sup>1</sup> El texto completo del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 es el siguiente: «Análisis del impacto fiscal de las normas: 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, deberá 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».</p> <p><sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-340 de 2024.</p> <p><sup>3</sup> Artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Ver Sentencia C-093 de 2024.</p> <p><sup>4</sup> Sentencia C-425 de 2023.</p> <p><sup>5</sup> Ibidem.</p> <p><sup>6</sup> Ibidem.</p> <p><sup>7</sup> Ibidem.</p> <p><sup>8</sup> Artículo 196 de la Ley 2294 de 2023. El Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONGUREC de que trata el artículo 223 de la Ley 819 de 2003 se denominará en adelante Fondo para la vida y la biodiversidad y tendrá por objeto articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos de índole nacional o territorial, encaminados a la acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento</p>
--	---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

provenientes del Impuesto Nacional al Carbono, fundamentado en el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022<sup>9</sup>, que redefinió la destinación específica del impuesto, entre ellas la conservación de fuentes hídricas.

Por otro lado, en lo que respecta al Plan de Protección que refiere el artículo 5 de la iniciativa, sería importante delimitar de manera precisa las funciones que asumirían la nación y entidades territoriales involucradas con el fin de una implementación de la política coherente y coordinada, asegurando así la preservación y conservación sostenible del recurso hídrico en cuestión y además la proyección de la financiación por cada Entidad.

Sin perjuicio de lo anterior y en el caso de que se decida no asignar funciones directas, se sugiere indicar cuales de las funciones que actualmente desempeñan el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los departamentos del Cauca, Guaviare, Vaupés Caquetá, Putumayo y Amazonas, y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia) están directamente relacionadas con la elaboración y ejecución del Plan de Protección del río Caquetá. La delimitación precisa de las funciones contribuirá a una ejecución coherente y coordinada del proyecto, asegurando así la preservación y conservación sostenible del recurso hídrico en cuestión y además la proyección de la financiación por cada Entidad.

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica.

Cordialmente,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**  
 Viceministro General de Hacienda y Crédito Público  
 DGPPN/DAF/OAJ


**Con Copia:** Dr. David de Jesús Bettin Gómez – Secretario Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República.

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco; Leonardo Pazos  
**Elaboró:** Sonia Ibagón Avila

de los recursos naturales renovables; y la biodiversidad, así como las finalidades establecidas para el impuesto Nacional al Carbono en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016.  
<sup>9</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 312 DE 2024 SENADO, 352 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.*

<div style="text-align: center;">  <p><b>Hacienda</b></p> </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Senador  <b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b>                  Senado de la República  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>                  Carrera 7 No. 8-68                  Bogotá D.C.,</p> <p style="text-align: right;">Radicado: 2-2025-038929                  Bogotá D.C., 20 de junio de 2025 19:32</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada                  No. Expediente 29882/2025/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 312 de 2024 Senado, 352 de 2024 Cámara, <i>"Por medio del cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto <i>"proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales"</i>.</p> <p>En primera medida, se resalta que el artículo 12 contempla la participación de las entidades territoriales dentro de los mecanismos de articulación para el diseño e implementación de planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, lo que de suyo implica que su carácter imperativo -participarán- desconoce la autonomía que para gobernarse por autoridades propias le reconoce a las entidades territoriales el artículo 287 de la Constitución Política.</p> <p>Ahora bien, no es clara la forma en la que se materializaría dicha participación, toda vez que si esta se concreta en un aporte de recursos, igualmente se desconocería la autonomía que para el manejo de sus recursos les otorga la misma norma superior a las entidades territoriales, con el agravante de que les impone la obligación de invertir sus recursos en jurisdicciones territoriales diferentes a la propia, lo que podría contrariar normas de orden fiscal y presupuestal, sin que además se precise desde la norma, tal como lo exige el artículo 356 superior, la fuente de recursos con las que se debería atender esa función impuesta por el legislador.</p> <p style="font-size: small;">1 Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 924 de 2025.</p>	<p>El artículo 13 crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales, como una herramienta administrada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), en coordinación con el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, por lo que, en caso de que no sea posible ajustar el mismo a los instrumentos de seguimiento con que ya cuenta ese Ministerio, se trataría de un gasto adicional, por lo que sería importante evaluar si esa implementación pudiera articularse con las herramientas que actualmente existen a cargo de estas entidades en aras de evitar costos adicionales. En caso contrario, el costo de creación y mantenimiento de cada sistema podría ascender, respectivamente, alrededor de <b>\$16.716 millones<sup>2</sup></b> y <b>\$7.850 millones<sup>3</sup></b>.</p> <p>El artículo 16 contempla una autorización al Gobierno nacional para destinar las partidas presupuestales provenientes del Fondo Nacional Ambiental (FONAM), y del Fondo Nacional para la Vida y la Biodiversidad, dentro del marco fiscal de mediano plazo, con el fin de financiar o cofinanciar los planes, programas y proyectos de restauración acordados en los mecanismos de articulación, así como los desarrollos tecnológicos necesarios para el adecuado funcionamiento del registro establecidos en los artículos del proyecto de ley, lo que podría implicar un impacto fiscal.</p> <p>Sobre este punto, es importante señalar que mediante el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015<sup>4</sup> se establecieron tres subcuentas especiales dentro del FONAM para el manejo separado de los recursos presupuestales de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Parques Nacionales Naturales de Colombia y de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>En ese sentido, de acuerdo con la ejecución presupuestal certificada por el FONAM, a corte de agosto de 2024<sup>5</sup>, se puede observar que mientras el valor de las apropiaciones totales por concepto de funcionamiento e inversión tienen un valor de <b>\$273.351.559.454</b>, el total de su recaudo neto es de <b>\$136.259.899.366</b>, indicando que este fondo actualmente tiene un déficit para el cual la Nación apropia recursos que permiten apoyar las actividades que no pueden atender con los recursos de las subcuentas, adicional al hecho de que por su naturaleza dichos recursos tienen destinación específica. Todo esto implica que no es procedente la ordenación de gasto con cargo a los recursos del FONAM para financiar planes, programas y proyectos nuevos.</p> <p>Por último, dadas las implicaciones fiscales que tendría la implementación de la iniciativa, se hace necesario que los autores y ponentes del cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>6</sup>, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la</p> <p style="font-size: x-small;">2 Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2023, actualizado por IPC a precios 2025.  <sup>3</sup> Los costos de implementación y mantenimiento de cada sistema se encuentran a precios de 2024. Se tomó como referencia las asignaciones que se han hecho, por concepto de creación del Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial y para el mantenimiento para funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS), mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.  <sup>4</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".  <sup>5</sup> Esta información se puede consultar en el siguiente enlace: <a href="https://www.inec.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/EP-Web-FONAM-AGOSTO-2024.pdf">https://www.inec.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/EP-Web-FONAM-AGOSTO-2024.pdf</a>  <sup>6</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</p>
--	---

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 atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en diferentes sentencias<sup>7</sup>. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>8</sup>.

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y se abstiene de emitir concepto favorable, dadas las implicaciones fiscales que tendría su implementación. Adicionalmente se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**  
 Viceministro General  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 OAJ/DGPPN/DAF


Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco; Leonardo Pazos  
 Projectó: Diego Mauricio Olivera Rodríguez

**Con Copia:** Dr. Diego Alejandro González González, Secretario General del Senado de la República

<sup>7</sup> Ver entre otras, Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.  
<sup>8</sup> Ibidem.

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2024 SENADO, 128 DE 2023 CÁMARA

*por la cual se reforma el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Derecho Humano a la Alimentación y se dictan otras disposiciones.*

<div style="text-align: center;">  <p><b>Hacienda</b></p> </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Senador  <b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b>          Senado de la República          CONGRESO DE LA REPÚBLICA          Carrera 7 No. 8-68          Ciudad.</p> <p style="text-align: right;">Radicado: 2-2025-038928          Bogotá D.C., 20 de junio de 2025 19:30</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada          No. Expediente 29687/2025/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 263 de 2024 Senado, 128 de 2023 Cámara, "Por la cual se reforma El Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Derecho Humano a la Alimentación y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 20031, y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por la Honorable Representante a la Cámara, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de Ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "contribuir a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas y la soberanía alimentaria de la población colombiana, promover prácticas agroecológicas y sostenibles, y erradicar el hambre y la malnutrición, a través de la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación -SNGPDHA- y la adopción de otras medidas." Lo anterior, con el propósito de modificar la instancia de coordinación interinstitucional a nivel nacional y territorial mediante una serie de consejos y comités a nivel nacional, departamental y local, derogando así la actual Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN, creada por el Conpes 113 de 20082, la Ley 1355 de 20093 y el Decreto 2055 de 20094.</p> <p>Con la finalidad de cumplir con el objeto señalado, se incluyen una serie de propuestas, como lo son la transformación de distintas instancias en coordinación y formulación de políticas públicas, en distintos niveles de gobierno, las cuales, a juicio de esta Cartera, no tendrían por qué generar costos fiscales adicionales, como quiera que estarían compuestas por funcionarios actuales de las administraciones públicas, así como por representantes de la academia y organizaciones representativas relacionadas. En igual sentido, sucedería en el caso de las Secretarías Técnicas, las cuales estarían de manera rotativa a cargo de entidades como el Ministerio de la Igualdad o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que deberían ser asumidas con los recursos técnicos, humanos y financieros actuales de cada una de ellas para evitar erogaciones adicionales.</p> <p>Respecto de la formulación de la política pública y su articulación e implementación, es pertinente resaltar 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 19985, que señala son quienes tienen por objetivos primordiales "la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y</p>	<p>proyectos del Sector Administrativo que dirigen", los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector.</p> <p>Desde el punto de vista presupuestal, es preciso mencionar que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometida 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, las entidades nacionales deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales y priorización de la política pública, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y en virtud de su autonomía presupuestal, tal como lo ha dispuesto los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>6</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>7</sup>.</p> <p>De otra parte, se observa que en los numerales 10, 12, 13 del artículo 11 y numerales 8, 11, 12 y 17 del artículo 14 relativos a las funciones de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se incluyen competencias que demandarían para estas entidades acciones concretas y recursos para su realización, tales como, mejorar las capacidades institucionales, adelantar campañas, formular y ejecutar programas contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición, asistencia técnica-científica, que además deben incluirse en los instrumentos de planeación territorial. Respecto de estas propuestas, en la medida que se asignen a las entidades territoriales nuevas responsabilidades, tendrían que sujetarse a las disponibilidades presupuestales de estas.</p> <p>En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO</b>          Viceministro General de Hacienda y Crédito Público          DGPPN/DAF/OAJ</p> <p><small>Con Copia: Dr. Diego Alejandro González González, Secretario del Senado de la República.</small></p>
---	---

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2024 SENADO, 347 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres.*



**Hacienda**

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad

Radicado: 2-2025-038925  
Bogotá D.C., 20 de junio de 2025 19:24

Radicado entrada  
No. Expediente 29899/2025/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 268 de 2024 Senado, 347 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable secretario de la Comisión Séptima de la Cámara, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con el artículo primero<sup>2</sup>, tiene por objeto "(...) establecer la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres o restos humanos (...)."

Una vez revisado el articulado propuesto, este Ministerio manifiesta que no tiene observaciones de tipo presupuestal, por considerar que el proyecto no generaría gastos adicionales en virtud de funciones nuevas en cabeza de las entidades nacionales o territoriales.

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. Igualmente, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**  
Viceministro General  
OAI/DGPPN


**Con Copia:** Dr. Diego Alejandro González - secretario general del Senado de la República

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco; Leonardo Pazos  
**Elaboró:** Jean Marco Fera Perozo

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  
<sup>2</sup> Gaceta del Congreso No. 1914 de 2024, pág. 10

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2024 SENADO, 376 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros.*



**Hacienda**

3. Despacho Viceministerio Técnico

Honorable Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Bogotá D.C.,

Radicado: 2-2025-039017  
Bogotá D.C., 24 de junio de 2025 08:33

Radicado entrada  
No. Expediente 30012/2025/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 338 de 2024 Senado, 376 de 2024 Cámara, "Por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros".

Respetado Presidente:

En atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto "(...) dejar exento del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF los retiros de los convenios solidarios de los organismos de Acción Comunal de primer y segundo grado." Para su consecución, la iniciativa propone adicionar un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario<sup>2</sup> (ET), con el propósito de que los retiros por desembolsos de los convenios solidarios celebrados entre los entes nacionales y territoriales con las Juntas de Acción Comunal de primer y segundo grado queden exentos del pago del GMF. Así, esta medida pretende disminuir el gasto operativo por transacciones asociadas a los proyectos de estas entidades en todo el territorio nacional.

Al respecto, la propuesta normativa generaría una reducción en los ingresos tributarios proyectados para el año en vigencia y los periodos futuros, y conllevaría un costo fiscal no compensado por nuevos ingresos. Dicha reducción no resulta congruente con la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales, generándose una discrepancia con los objetivos de equidad y simplificación tributaria, lo que a su vez podría ejercer presión sobre las finanzas públicas. De cualquier manera, es importante señalar que debido a la insuficiencia de información con la que se cuenta, no es posible cuantificar el efecto fiscal del Proyecto de Ley.

De otra parte, es preciso resaltar que la Ley 2277 de 2022<sup>3</sup> tiene como uno de sus objetivos reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos, así como la eliminación de beneficios que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos<sup>4</sup>. Esta Ley contiene la política tributaria y fiscal actual del país que regirá para el cumplimiento de los deberes constitucionales y planes

de Gobierno que regirán en adelante y que están consignados principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. De manera que, cualquier ajuste a esta política requiere la evaluación del impacto sobre la misma, especialmente sobre las finanzas públicas y el gasto social.

Además, es preciso aclarar que, si bien la potestad legislativa otorga un amplio margen de configuración, no puede entenderse que el mismo sea absoluto, pues de acuerdo con la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, la facultad del legislador para establecer beneficios tributarios debe estar fundada en razones de orden fiscal, económico o social<sup>5</sup>, además, de estar limitada por los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario<sup>6</sup>.

En la misma línea, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, a iniciativa del Gobierno nacional, solo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>7</sup>. De manera que la iniciativa bajo estudio requiere el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal y tributaria, conforme a sus competencias<sup>8</sup>, sin el cual podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dadas las implicaciones fiscales que tendría la implementación de la iniciativa, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento, particularmente por la reducción de ingresos que conllevaría la aprobación de la propuesta normativa sin preverse una fuente sustitutiva.

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

Cordialmente,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**  
Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DGPM/DIAN/OAI

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco/Juliana Ocampo Quintero/Carlos E. Martínez/Sebastian Perez/Leonardo Pazos  
**Elaboró:** Santiago Cano Arias

**Con Copia:** Dr. Diego Alejandro González González, secretario general del Senado de la República.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 109 de 2023. MS. Paola Andrea Meneses Mosquera. "96. (...) tales como: (i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas en razón de desastres naturales; (ii) el fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de sensibilidad social; (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados con la generación de empleo masivo; (iv) la protección de determinados ingresos laborales; (v) la protección a los cometidos de la seguridad social; y (vi) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país."  
<sup>2</sup> Ibidem.  
<sup>3</sup> Ver sentencia C- 821 de 2011, entre otras.  
<sup>4</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."  
<sup>5</sup> Ibidem.  
<sup>6</sup> Ibidem.  
<sup>7</sup> Ibidem.  
<sup>8</sup> Ibidem.

**CONTENIDO**

Gaceta número 1117 - miércoles, 25 de junio de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

	<b>Págs.</b>
Concepto jurídico del Consejo Superior de la Judicatura al proyecto de ley número 183 de 2024 Senado - 398 de 2024 Cámara, por medio de la cual se determinan las competencias de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones.....	1
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley número 243 de 2024 Senado, 034 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.....	3
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley número 312 de 2024 Senado, 352 de 2024 Cámara, por medio del cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones. ....	4

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al proyecto de ley número 263 de 2024 Senado, 128 de 2023 Cámara, por la cual se reforma el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Derecho Humano a la Alimentación y se dictan otras disposiciones.....	5
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley número 268 de 2024 Senado, 347 de 2023 Cámara, por medio del cual se establece la hidrólisis alcalina y otras nuevas tecnologías como servicios funerarios para la disposición final de cadáveres. ....	6
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley número 338 de 2024 Senado, 376 de 2024 Cámara, por medio de la cual se dejan exentos a los convenios solidarios de las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros. ....	6