



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
Magistrado Ponente Dr. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, veintiocho (28) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

|                                      |                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Expediente:</b>                   | 73001-23-33-000-2021-00188-00                                                                                                                                                                         |
| <b>Medio de Control:</b>             | OBJECCIÓN A PROYECTOS                                                                                                                                                                                 |
| <b>Objetante:</b>                    | DEPARTAMENTO DEL TOLIMA                                                                                                                                                                               |
| <b>Autoridad que expide el acto:</b> | ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA                                                                                                                                                                     |
| <b>Proyecto Objetado:</b>            | Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, <i>“por medio de la cual se adopta la institucionalización de la feria cafés especiales Tolima festival en el Departamento del Tolima”</i> |

### **OBJETO DEL FALLO**

Decide la Sala la objeción a proyectos presentada por el Dr. José Ricardo Orozco Valero, en su calidad de Gobernador del Departamento del Tolima contra el Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, *“Por medio del cual se adopta la institucionalización de la feria cafés especiales Tolima Festival en el Departamento del Tolima”*, aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima.

### **PRETENSIONES**

Se desprende del escrito, que lo pretendido por el Gobernador es que se declare la ilegalidad del Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, *“Por medio del cual se adopta la institucionalización de la feria cafés especiales Tolima Festival en el Departamento del Tolima”*, expedido por la Asamblea Departamental del Tolima, por no ajustarse al ordenamiento jurídico constitucional y legal.

Como fundamento de sus pretensiones, expuso los siguientes:

### **HECHOS**

Indicó el Gobernador del Departamento del Tolima, que la Asamblea Departamental del Tolima, por medio de su Secretario, remitió a la Gobernación del Departamento del Tolima, la Ordenanza aprobada el 23 de noviembre de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Expresó que, como consecuencia de lo anterior, el Departamento de Asuntos Jurídicos de la entidad, requirió a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria, con el fin de solicitar su pronunciamiento frente a las disposiciones contenidas en la Ordenanza,

tendientes a determinar si las actividades se encuentran dentro del plan de desarrollo EL TOLIMA NOS UNE y el presupuesto aprobado para el 2021.

Arguyó que el día 11 de diciembre de 2020, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario informó que no contaban con los recursos asignados para la vigencia 2021, para las actividades que indican el artículo 1º y su parágrafo. Así mismo, puntualizó que el proyecto de ordenanza mostraba en su artículo 2º que, la Gobernación deberá hacer una feria con los siguientes componentes: Catadores, incentivos a los ganadores, exaltaciones, rondas de negocios, concursos de barismo entre otros, actividades que no están contempladas en el POAI 2021 y que no tienen los recursos para la ejecución de estas actividades.

En consideración, manifestó el Gobernador que por correo electrónico requirió a la Secretaría de Planeación y TIC, con el fin de solicitar su pronunciamiento frente a las disposiciones contenidas en la Ordenanza, tendientes a determinar si las actividades se encuentran dentro del plan de desarrollo EL TOLIMA NOS UNE, respondiendo la entidad mediante oficio del 14 de octubre de 2020, informando que, le corresponde a cada una de las secretarías que tienen metas asignadas, verificar los proyectos, el presupuesto y determinar si las actividades establecidas en la ordenanza se ajustan a las metas de producto enmarcadas en el plan de desarrollo.

Adujo que, recolectada la información requerida, procedió a analizar en primer lugar, si la ordenanza de la referencia surtió los tres debates previstos en el artículo 75 del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), advirtiendo que si se surtieron cada uno de éstos en las siguientes fechas:

- **Primer Debate:** 21 de octubre de 2020
- **Segundo Debate:** 13 de noviembre de 2020
- **Tercer Debate:** 23 de noviembre de 2020

En segundo lugar, procedió a elevar los argumentos de las objeciones jurídicas, los cuales condensó en la formulación de tres cargos:

### **1. Objeción Por Inconstitucionalidad de la Ordenanza**

Argumentó el Gobernador del Departamento del Tolima que, el artículo 345 de la Constitución Política constituye el principal fundamento normativo del gasto público, exigiendo que el presupuesto de las entidades territoriales debe ser decretado por las Corporaciones Públicas, lo cual es concordante con el artículo 300 numeral 3 de la misma Norma Fundamental, que asigna a las Asambleas Departamentales la competencia de *“Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento”*.

Así mismo, expresó que, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y la ley 617 de 2000, enseñan que las modificaciones al presupuesto en las

entidades territoriales son una atribución de las corporaciones públicas, a iniciativa del propio Gobierno, y consiste en hacer, preparar, proyectar el presupuesto, adiciones, traslados, reducciones o aplazamientos. Lo anterior implica que dichas acciones están a cargo de la iniciativa del ejecutivo.

En consideración, mencionó que, en el **artículo 3º de la Ordenanza No. 050 de 2020**, se estableció que *“la SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO y la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA del Departamento del Tolima, serán las encargadas de garantizar los recursos económicos, técnicos, locativos e infraestructura necesaria para la institucionalización de la FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL”*.

En tal sentido, puntualizó que el artículo en mención, establece una obligación a cargo del Gobierno Departamental de garantizar los recursos económicos, para el desarrollo de la Feria de Cafés Especiales, así como los recursos técnicos, locativos e infraestructura. Agregó que la inconstitucionalidad de ese artículo, debe ser analizada en conjunto con el artículo 2º de la ordenanza, dado que en esta se establecen los componentes que deberán ser desarrollados, los cuales trajo a colación de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO SEGUNDO: La FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL tendrá como mínimo los siguientes componentes:*

*A) Realización del Concurso de Microlotes de café “Tolima: Territorio de Cafés Especiales”. Se dispondrá de un panel de catadores expertos que seleccionarán los mejores cafés de los municipios cafeteros del Tolima y se otorgará un incentivo a los ganadores.*

*B) Exaltación a las tiendas de café especializadas con el fin de resaltar la labor que hacen en pro de la conservación y promoción de la cultura cafetera.*

*C) La Feria contará con una exhibición comercial y ronda de negocios en la que se debe promover la participación de los diferentes actores de la cadena productiva del café Tolimense, entre ellos, los caficultores, certificadores, g pos (sic) asociativos, tostadores, comercializadores, etc.*

*D) Se tendrá un espacio con agenda académica que tiene como objetivo cualificar la ciudadanía y demás grupos de interés en las diferentes temáticas que requiere el sector caficultor.*

*E) Se realizarán talleres y concursos de barismo con el fin de estimular la creación de nuevas y diferentes bebidas.*

*F) Establecer espacios para la negociación con el fin de mejorar los ingresos de los caficultores por medio de subastas, ruedas de negocios, entre otros.*

*G) Brindar especial reconocimiento al papel de las mujeres rurales y productoras de café.*

*H) Incentivar la promoción de cafés especiales que atiendan la crisis ambiental y climática. Para ello se deberá reconocer y exaltar las asociaciones y/o productores de café que desarrollan prácticas de producción sostenible, orgánica y ecológica, protectora de la biodiversidad y enmarcadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”.*

Conforme a lo anterior, expuso que, la realización de la feria implica un gran esfuerzo fiscal por parte de la entidad territorial, dado que es necesario la contratación de amplios espacios para su desarrollo, así como la adaptación de stands, la infraestructura necesaria, el personal, los jurados, capacitadores, y todas las demás actividades que se requieren, gastos que no se encuentran actualmente establecidos en la programación financiera y presupuestal del Departamento.

Precisó que tal circunstancia, fue corroborada por el Departamento de Asuntos Jurídicos ante la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, dependencia que luego de requerirse para que indicara si en el cumplimiento de la Ordenanza objeto de pronunciamiento, requiere recursos y de demandarlos si se encuentran previstos en el presupuesto 2021, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario mediante oficio del 11 de diciembre de 2020, respondió que no contaba con los recursos para la ejecución de esas actividades; derivando de allí que, existe un IMPACTO EN EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO, al generar gastos adicionales, los cuales no se encuentran estimados.

En esa medida, argumentó que, en relación con los efectos fiscales de la ordenanza, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la exposición de motivos debió prever la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, con el debido análisis y aprobación de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y la Secretaría de Planeación, para garantizar que en ningún momento se afecte o se ponga en riesgo la estabilidad fiscal del Departamento.

Así mismo, recordó que el Constituyente en el artículo 300 numeral 12 indica que, las ordenanzas que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

La ordenanza analizada según la respuesta dada por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Interior impone para su cumplimiento erogaciones presupuestales, que no se encuentran previstas en el presupuesto aprobado para la vigencia 2021 y a su vez, no se encuentran previstas en los proyectos de inversión del plan de desarrollo.

## **2. Objeción por Ilegalidad de la Ordenanza**

Puntualizó que frente a este aspecto, era necesario traer a colación lo preceptuado por el artículo 7° de la ley 819 de 2003, el cual establece: “(...) 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. (...)”.*

Así mismo, señaló que, el referido artículo determina que dentro de la exposición de motivos y en las ponencias respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Por otro lado, sostuvo que la Ley 819 determina que en el ámbito Nacional el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite de proyectos de ley que impliquen erogaciones fiscales, debe rendir concepto frente a la viabilidad de los costos fiscales que impliquen la iniciativas e indica que en las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Anotó que, el Marco Fiscal de Mediano plazo, es el instrumento de planeación fiscal establecido por la Ley 819 de 2003, mediante el cual se busca garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y la consistencia de los componentes del Sistema Presupuestal. Implica determinar el costo fiscal de todos los actos de la administración departamental, que tengan efecto en el comportamiento de los ingresos y gastos, y garantizar que sean compatibles con las metas fijadas.

Acorde a lo anterior, enfatizó que, atendiendo el principio de universalidad presupuestal, se advertía con meridiana claridad que el objeto de la ordenanza, es violatorio al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, pues a pesar de que la ordenanza en su artículo 9º hace referencia al presupuesto, no contiene alusiones precisas sobre el costo fiscal de esa iniciativa, no es claro y concreto en el sentido de señalar las partidas que deben afectarse para el desarrollo de su objeto, por lo tanto ante esta ausencia y como quiera que no obra Certificación de Impacto Fiscal, expedida por la Secretaría de Hacienda Departamental, deduce que para el desarrollo de la ordenanza se requiere de recursos adicionales que impactan el Marco Fiscal de Mediano plazo.

Por otro lado, mencionó que, como tampoco obra soporte de verificación o consenso con las Secretarías encargadas de la ejecución del objeto, no se puede determinar con certeza que se encuentran establecidos los recursos financieros en el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI 2021, por lo que la presente ordenanza pone en riesgo la estabilidad fiscal del Departamento.

### **3. Objeción por Inconveniencia de la Ordenanza del 23 de noviembre de 2020**

Indicó que la presente objeción, se presenta debido a la inexistencia de recursos situados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para atender esa obligación.

Como fundamento de lo anterior, precisó que, la norma aprobada, lejos de lo vertido en la exposición de motivos, genera un gasto a cargo del

departamento y por tanto, se encuentra comprendida en la previsión del artículo 7º de la Ley 8 19 de 2003.

Agregó que, de la sola lectura de la ordenanza se tiene que la misma es inconveniente porque no indicó la fuente de ingresos generada para su financiamiento, por lo que ese proyecto presiona las menguadas finanzas del Departamento del Tolima, más aún en la época de austeridad que se vive, por cuenta de los fenómenos de salubridad que sufre en la actualidad el mundo.

Expuso que, si bien la administración comparte el propósito con el que la Asamblea departamental asumió el compromiso de fortalecer el sector caficultor, lo cierto es que la marcada escasez de los recursos presupuestales, impide asumir ese nuevo reto.

Esgrimió que, el hecho que la Ordenanza de noviembre 23 de 2020, no comporte en el proceso de su formación, la certeza de que el Departamento del Tolima tenga apropiado dentro de su presupuesto, las estimaciones presupuestales que implicarían la realización de la feria de cafés especiales, cuyo único fin es garantizar la sostenibilidad fiscal de la entidad territorial, hacen imperioso formular la presente objeción por inconveniencia, dado que resulta una carga excesiva para el presupuesto departamental y que afecta la sanidad fiscal del mismo, a su vez que sancionarla contraría los deberes de disciplina fiscal que exige la ley.

Continuó afirmando que, un gasto no planificado en el presupuesto público, afectaría directamente el Marco Fiscal de Mediano Plazo, herramienta financiera orientada a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal, más allá del calendario del presupuesto anual, introducida al sistema presupuestal para hacer diáfanos los procesos de planificación y ejecución del presupuesto público.

A modo de conclusión, señaló que, resulta Inconstitucional, Ilegal e Inconveniente erogar un gasto no compendiado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, teniendo en cuenta que, es el que concreta en cifras el accionar financiero de la entidad y por ende, la ejecución de los distintos programas y los proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo el Tolima Nos Une 2020 -2023; bajo este entendido, la Secretaría de Hacienda en cumplimiento a la Ordenanza 025 de 2008, ya determinó junto con la Secretaría de Planeación, los techos presupuestales para cada proyecto para la vigencia 2021, presupuesto aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima, en el que no se encuentra viabilidad o respaldo presupuestal dentro de los proyectos de inversión de las diferentes Secretarías de Despacho de la Gobernación del Tolima.

### **TRAMITE PROCESAL**

La demanda se admitió, mediante auto del 28 de junio de 2021, y se ordenó notificar al Gobernador del Departamento del Tolima, al Presidente de la Asamblea Departamental del Tolima, en los términos del artículo 201 del CPACA y al Agente del Ministerio Público, de conformidad con el artículo 171 ibídem.

Igualmente, se dispuso fijar en lista el expediente por el término de diez (10) días<sup>1</sup>, el cual corrió entre el 07 de julio al 21 de julio de 2021, presentándose intervención por parte del Departamento del Tolima.

### **INFORME RENDIDO**

Dentro del término otorgado, se pronunció el Departamento del Tolima, por conducto de su apoderado judicial, reiterando los argumentos del escrito de objeciones por inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia del Proyecto de Ordenanza No. 50 del 23 de noviembre de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", arribado a la Gobernación del Tolima para su sanción el 9 de diciembre de 2020.

En tal sentido, solicitó se declaren fundadas las objeciones formuladas contra el proyecto de ordenanza referenciado y en consecuencia, se decida de forma negativa la exequibilidad del proyecto. (*Documento No. 016\_ Apoderado de la Gobernación del Tolima descorre traslado de fijación en lista del Expediente Digital*).

Por su parte, el Presidente de la Asamblea Departamental del Tolima y el Agente del Ministerio Público, **guardaron silencio**.

Agotada la etapa anterior, mediante providencia del 17 de agosto de 2021, se tuvieron como pruebas, en lo que fuera legal, la documentación allegada con el escrito de objeción al proyecto de ordenanza No.050 de 2020.

De otra parte, al no evidenciarse la necesidad de práctica de prueba alguna, se prescindió del término probatorio (*Documento No. 018 Auto Prescinde de Pruebas del Expediente Digital*).

No encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar el fallo que en derecho corresponde, previa las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

#### **COMPETENCIA**

Es competente este Tribunal para pronunciarse sobre la legalidad del Proyecto de Ordenanza demandado, conforme a lo estipulado en el artículo 151 numeral 4° de la Ley 1437 del 2011.

#### **PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a la Sala decidir si son fundadas o no las objeciones al Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FERIA CAFÉS

---

<sup>1</sup> Ver Documento No. 012\_ Admite Objeción a Proyecto de Ordenanza del Expediente Digital.

*ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, formuladas por el Gobernador del Departamento del Tolima, por razones de inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia.

#### **MATERIAL PROBATORIO ALLEGADO.**

- 1.-Copia del Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, Aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima (*Documento No. 005\_ Proyecto de Ordenanza 050 Aprobado por la Asamblea 2020 del Expediente Digital*).
- 2.-Copia del escrito de objeciones al proyecto de Ordenanza No. 050 de 2020, presentado por el Gobernador del Departamento del Tolima (*Documento No. 007 del Expediente Digital*).
- 3.- Informe de Ponencia para Comisión Objeciones Ordenanza 050 de 2020 (*Documento No. 008 del Expediente Digital*).
- 4.- Informe de Ponencia para Plenaria Objeciones Ordenanza 050 de 2020 (*Documento No. 009 del Expediente Digital*).
- 5.- Copia del Proyecto de Ordenanza 050 Aprobado 2021, según aceptación de objeciones (*Documento No. 006 del Expediente Digital*).

#### **ESTUDIO SUSTANCIAL**

##### **De las Ordenanzas**

Al respecto, el Decreto 1222 de 1986. “*Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*”, establece en su **artículo 72** que “*los actos de las Asambleas Departamentales destinados a dictar disposiciones para el arreglo de alguno de los asuntos que son de su incumbencia se denominarán ordenanzas (...)*”.

Así mismo, en su **artículo 74 ibídem** prevé que, “*todo proyecto de ordenanza debe referirse a una misma materia, y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan con el mismo. El presidente de la Asamblea rechazará las iniciativas que no se ajusten a este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Asamblea*”.

De igual forma, en su **artículo 75 ibídem** señaló que, para que un proyecto sea ordenanza debe aprobarse en tres (03) debates, celebrados en tres (03) días distintos. En caso que los proyectos no recibieren aprobación por lo menos en dos debates, deberán ser archivados al término de las correspondientes sesiones ordinarias o extraordinarias, tal como lo dispone el **artículo 76 ibídem**.

##### **De la facultad del Gobernador para Objetar los Proyectos de Ordenanza y su trámite correspondiente**

El artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, establece las atribuciones del Gobernador y en su artículo 9º prevé lo siguiente:



*“Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:*

*(...)*

*9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos”.*

En desarrollo de dicho precepto constitucional, el Decreto 1222 de 1986, *“Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”*, estableció en el artículo 94 las atribuciones del Gobernador, resaltando en su numeral 7º, la correspondiente a *“Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas, y sancionar y promulgar las ordenanzas en forma legal”*

Así mismo, el Decreto en mención establece el **trámite de las objeciones a Proyectos de Ordenanza**, de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 77.-Aprobado un proyecto de ordenanza por la Asamblea pasará al Gobernador para su sanción, y si éste no lo objetare por motivos de inconveniencia, ilegalidad o inconstitucionalidad, dispondrá que se promulgare como ordenanza. Si lo objetare, lo devolverá a la Asamblea.*

*ARTÍCULO 78.-El Gobernador dispondrá del término de cuatro (4) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos, de seis (6) días cuando el proyecto contenga de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos y hasta de diez (10) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).*

*Si el Gobernador, una vez transcurridos los términos indicados, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones deberá sancionarlo y promulgarlo. Si la Asamblea se pusiera en receso dentro de dichos términos el Gobernador tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de aquellos plazos. En el nuevo período de sesiones la Asamblea decidirá sobre las objeciones.*

*ARTÍCULO 79.-El Gobernador deberá sancionar, sin poder presentar nuevas objeciones por inconveniencia, el proyecto que reconsiderado fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de la Asamblea.*

*ARTÍCULO 80.-Si las objeciones fueren por ilegalidad o inconstitucionalidad y la Asamblea insistiere, el proyecto pasará al Tribunal Administrativo del Departamento para que decida definitivamente sobre su exequibilidad (...).”.*

En el caso concreto, se evidencia que, el Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, fue aprobado por la Asamblea Departamental en los tres (03) debates reglamentarios en fechas y sesiones diferentes, así:

- **Primer Debate:** 21 de octubre de 2020
- **Segundo Debate:** 13 de noviembre de 2020
- **Tercer Debate:** 23 de noviembre de 2020

Una vez aprobado, el Proyecto de Ordenanza fue remitido por la Asamblea Departamental del Tolima, el día 09 de diciembre de 2020 a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Gobernación del Departamento del Tolima, con el

fin que el Gobernador sancionara o en su defecto, objetara la Ordenanza (Fl. 25 a 26 Documento No. 007\_3. *Objeción Proyecto Ordenanza 050 de 2020 del Expediente Digital*).

El día **15 de diciembre de 2020**<sup>2</sup>, la Gobernación del Tolima a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos, radicó las objeciones formuladas contra el Proyecto de Ordenanza No. 050 de 2020, por motivos de Inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia; derivándose de allí, que el escrito de objeciones fue presentado dentro del término, como quiera que, conforme al **Artículo 78** del Decreto 1222 de 1986, “*el Gobernador dispone del término de cuatro (4) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos*”; término que transcurrió entre el 10, 11, 14 y 15 de diciembre de 2020.

Por lo anterior, y dando cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 174 y s.s del Acto Reglamentario No. 001 de 1995, “*Por el cual se expide el Reglamento Interno de la Corporación*”, la Asamblea Departamental incluyó en las sesiones ordinarias, las objeciones formuladas por el Gobernador del Departamento del Tolima, para que se corriera traslado de las mismas a la Comisión, para que se rindiera el informe correspondiente.

En tal sentido, el Diputado Milton Restrepo Ruiz presentó informe de ponencia para Tercer Debate en Plenaria del Proyecto de Ordenanza No. 050<sup>3</sup>, en el cual señalaba declarar fundados algunos aspectos de las objeciones, como fue el caso del artículo 3º del referido Proyecto, proponiendo una modificación frente al mismo. Igualmente, aclaró que las objeciones sobre la ilegalidad e inconveniencia del proyecto no se encontraban referidas a ningún artículo y analizadas las mismas son concebidas infundadas.

Así las cosas, el día **29 de abril de 2021**, la Duma Departamental **aprobó la proposición** planteada por el Diputado<sup>4</sup> y en las cuales la Asamblea de manera parcial insistió en algunos de los artículos objetados.

Finalmente, el Proyecto de Ordenanza 050 de 2020 fue remitido a la Corporación, siendo radicado el día 25 de mayo de 2021<sup>5</sup>; evidenciándose que se cumplió a cabalidad el trámite de las objeciones a los proyectos de Ordenanzas, previsto en Código de Régimen Departamental.

Una vez verificado que el escrito de objeción a proyectos fue presentado dentro del término legal, se procederá a estudiar el problema jurídico planteado *ab initio* del presente proveído.

---

<sup>2</sup> Ver Documento No. 007\_3 Objeción Proyecto de Ordenanza No. 050 de 2020 del Expediente Digital.

<sup>3</sup> Ver Documento No. 009\_5. Informe de Ponencia para Plenaria de Objeciones Ordenanza 050 del Expediente Digital.

<sup>4</sup> Ver Documento No. 006\_2. Proyecto de Ordenanza Aprobado 2021- Según aceptación de objeciones del Expediente Digital.

<sup>5</sup> Ver Documento No. 002\_Acta de Reparto Dr. Belisario Beltrán del Expediente Digital.

## CASO CONCRETO

En el sub judice, el Doctor José Ricardo Orozco Valero, en su calidad de Gobernador del Departamento del Tolima presentó objeciones por razones de inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia contra el Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, *"Por medio del cual se adopta la institucionalización de la feria cafés especiales Tolima Festival en el Departamento del Tolima"*, aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima, al considerar que en el Proyecto se ordenan erogaciones que no se encuentran previstas en el presupuesto aprobado para la vigencia 2021 como tampoco, en los Proyectos de Inversión del Plan de Desarrollo, lo cual va en contravía del artículo 7º de la ley 819 de 2003.

De los elementos obrantes en el expediente, se vislumbra que, el día 23 de noviembre de 2020, fue aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima el Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, en el cual fueron incorporados seis artículos relacionados con la Institucionalización de la Feria de Cafés Especiales Tolima Festival, los cuales establecieron inicialmente lo siguiente:

ORDENANZA NUMERO

DE 20:

Agropecuaria

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA,**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, de las conferidas por el artículo 300 de la constitución política y el numeral 10 del artículo 60 del Decreto 1222 de 1986.

**ORDENA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Institucionalizar la **FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL**, la cual tiene como objetivo de fortalecer y cualificar el consumo del café producido en el territorio Tolimense, promocionando sus atributos y calidades entre compradores locales, nacionales e internacionales.

**PARÁGRAFO:** La Feria se realizará durante los primeros quince días del mes de agosto y deberá desarrollar al menos una actividad por cada municipio productor de café.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** La **FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL** tendrá como mínimo los siguientes componentes:

- A) Realización del Concurso de Microlotes de café **"Tolima: Territorio de Cafés Especiales"**. Se dispondrá de un panel de catadores expertos que seleccionarán los mejores cafés de los municipios cafeteros del Tolima y se otorgará un incentivo a los ganadores.
- B) Exaltación a las tiendas de café especializadas con el fin de resaltar la labor que hacen en pro de la conservación y promoción de la cultura cafetera.
- C) La Feria contará con una exhibición comercial y ronda de negocios en la que se debe promover la participación de los diferentes actores de la cadena productiva del café Tolimense, entre ellos, los caficultores, certificadores, grupos asociativos, tostadores, comercializadores, etc.
- D) Se tendrá un espacio con *agenda académica* que tiene como objetivo cualificar la ciudadanía y demás grupos de interés en las diferentes temáticas que requiere el sector caficultor.



## ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

- E) Se realizarán talleres y concursos de barismo con el fin de estimular la creación de nuevas y diferentes bebidas.
- F) Establecer espacios para la negociación con el fin de mejorar los ingresos de los caficultores por medio de subastas, ruedas de negocios, entre otros.
- G) Brindar especial reconocimiento al papel de las mujeres rurales y productoras de café.
- H) Incentivar la promoción de cafés especiales que atiendan la crisis ambiental y climática. Para ello se deberá reconocer y exaltar las asociaciones y/o productores de café que desarrollan prácticas de producción sostenible, orgánica y ecológica, protectora de la biodiversidad y enmarcadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

**ARTÍCULO TERCERO:** La SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONOMICO y la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA del Departamento del Tolima, serán las encargadas de garantizar los recursos económicos, técnicos, locativos e infraestructura necesaria para la institucionalización de la **FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL**.

**ARTÍCULO CUARTO:** La SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, (o quienes en el futuro hagan sus veces), será la encargada de planear, implementar, ejecutar todos los planes y proyectos en concordancia con la presente ordenanza de **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**, en articulación con las distintas dependencias de la administración Departamental. Funciones que se realizarán a través de la definición de mecanismos y estrategias que permitan el desarrollo de la caficultura en el Departamento.

**ARTÍCULO QUINTO.** Las disposiciones establecidas en esta ordenanza son de obligatorio cumplimiento para la Administración Departamental.

**ARTÍCULO SEXTO.** La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su publicación.

Presentado a consideración de la Asamblea del Tolima por el Diputado CARLOS ARTURO REYES RODRIGUEZ.



## ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

**ADOPCION:** El anterior Proyecto de Ordenanza fue aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima en sus tres debates reglamentarios y adoptado como Ordenanza en su sesión ordinaria de día veintitrés (23) de noviembre de 2020.

ALEJANDRO MARTINEZ SANCHEZ  
Presidente

LUIS ENRIQUE SUAREZ ROMERO  
Secretario General

Igualmente, se vislumbra que, el día 09 de diciembre de 2020, la Asamblea Departamental del Tolima remitió varios Proyectos de Ordenanza a la Gobernación del Tolima - Dirección de Asuntos Jurídicos, entre ellos, el

Proyecto de Ordenanza No. 050 de 2020, con el fin que el Gobernador motivara el auto respecto de la sanción u objeción de los mismos (*Fl. 25 a 26 Documento No. 007\_3. Objeción Proyecto Ordenanza 050 de 2020 del Expediente Digital*).

En virtud a lo anterior, el día 10 de diciembre de 2020<sup>6</sup>, vía correo electrónico, la Directora del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Gobernación del Tolima requirió a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y al Secretario de Planeación y TIC, con el fin, que se pronunciaran frente a las disposiciones aprobadas por la Duma Departamental, en los siguientes términos:

*“1. Si las acciones que están previstas para el cumplimiento de las ordenanzas están consagradas en el Plan de Desarrollo “El Tolima Nos Une”.*

*2. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ordenanza, requieren recursos para su implementación.*

*3. De requerirse recursos para su implementación, existen recursos presupuestados en la vigencia 2021 para sufragarlos, de conformidad con el presupuesto ya aprobado”.*

En tal sentido, el día 11 de diciembre de 2020<sup>7</sup>, el Dr. Diego Arbey Matiz Garzón, en calidad de Secretario de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria dio respuesta al requerimiento, indicando lo siguiente:

*“(…)*

*Revisada la ordenanza me permito hacer las siguientes observaciones:*

*1. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario no cuenta con los recursos asignados para la vigencia 2021 para la implementación de las actividades que indica que el artículo primero y su parágrafo.*

*2. El proyecto de Ordenanza muestra en su artículo segundo que la Gobernación deberá hacer una feria con los siguientes componentes: Catadores, incentivos a los ganadores, exaltaciones, rondas de negocios, concursos de barismo, entre otros, actividades que no están contempladas en el POAI 2021 y que no tenemos los recursos para la ejecución de esas actividades.*

*Por lo anterior, es pertinente informar que la Secretaría de Desarrollo Agropecuario no cuenta con los recursos Presupuestales en el POAI para adelantar esas actividades”*

Por su parte, el Dr. Juan Pablo García Poveda, en calidad de Secretario de Planeación y TIC, mediante Oficio No. 781 del 14 de diciembre de 2020<sup>8</sup>, contestó el requerimiento en los siguientes términos:

*“(…)*

---

<sup>6</sup> Ver folio 31 del Documento No. 007:3. Objeción Proyecto Ordenanza 050 de 2020 del Expediente Digital.

<sup>7</sup> Ver folios 35 a 42 ibídem.

<sup>8</sup> Ver folios 49 a 51 ibídem.

*Le corresponde a cada una de las Secretarías que tiene metas asignadas, verificar los proyectos, el presupuesto y determinar si las actividades establecidas en la ordenanza se ajustan a las metas de producto enmarcadas en el Plan de Desarrollo”.*

- Conforme a lo anterior, el Gobernador del Departamento del Tolima formuló objeciones contra el Proyecto de Ordenanza No. 050 de 2020, por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia, al estimar que en los artículos 2º y 3º ibídem, se ordenaban gastos los cuales no tenían una ordenación dentro del Presupuesto del Departamento.
- En tal sentido, el Diputado Milton Restrepo Ruiz presentó informe de ponencia para Tercer Debate en Plenaria del Proyecto de Ordenanza No. 050, expresando lo siguiente<sup>9</sup>:
  - En cuanto a las **objeciones por inconstitucionalidad**, precisó que el Gobernador del Departamento del Tolima, omite los precedentes constitucionales en la materia, desconociendo funciones al momento de objetar, como la de cuantificar el impacto fiscal que considera se genera por el proyecto de ordenanza, el de mencionar con un estudio técnico en qué manera se pueden alterar las finanzas del departamento, el olvidar ilustrar a la Asamblea durante los debates por qué razón el proyecto afectaba el marco fiscal de mediano plazo, entre otros.

Puntualizó que, en la Sentencia C-093 de 2018 la Corte Constitucional realizó el análisis del proyecto No. 123 de 2016, *‘POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DE LA INFERTILIDAD Y SU TRATAMIENTO DENTRO DE LOS PARÁMETROS DE SALUD REPRODUCTIVA’*, el cual fue objetado por el Gobierno Nacional, entre otras cosas, por Desconocimiento de las reglas orgánicas y estatutarias de impacto fiscal, estableciendo el Alto Tribunal que dicha objeción solo se limitó a reconocer la existencia de un impacto fiscal sin que se hubiera previsto en el texto de la ley las fuentes adicionales que garantizaran el financiamiento del gasto que dicha ley establece. Además, estimó que no podían existir reparos de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno Nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo, dado que en estos casos, no se desconoce la ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad de decidir si incluye o no el gasto; motivo por el cual, declaró infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional y en consecuencia, declaró la exequibilidad de los cargos formulados.

Con base en lo anterior, expresó que para el caso de la Ordenanza No. 050, se utilizan las palabras como *“institucionalícese”*, o en el caso del artículo 2º ibídem, que se dispone que *“La Feria cafés especiales Tolima festival **tendrá como mínimo** los siguientes componentes”*, que a su juicio, se encuentran dentro del rango de una habilitación o autorización, máxime cuando se le

---

<sup>9</sup> Ver Documento No. 009\_5. Informe de Ponencia para Plenaria de Objeciones Ordenanza 050 del Expediente Digital.

dice a la Gobernación que, al momento de realizar la feria de cafés especiales deben tener los elementos mínimos para su desarrollo y pasa la ordenanza a mencionar esos elementos básicos que deben ser tenidos en cuenta.

En tal sentido, expresó que incurre en error la Gobernación del Tolima al mencionar que se afecta el marco fiscal de mediano Plazo, ya que en el articulado del proyecto de ordenanza analizado, no existe una orden que mencione alguna partida o un traslado presupuestales.

Agregó que, en la sentencia C-856 de 2006, igualmente la Corte afirmó que, los requisitos establecidos en el art. 7 de la ley 819 de 2003 sólo son aplicables para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios. Con base en esta precisión, definió que la mayoría de las objeciones presentadas a este respecto contra el proyecto de ley del Teatro Colombiano eran infundadas, puesto que, las normas atacadas no constituían mandatos imperativos de gasto para el Gobierno Nacional, sino simples alusiones generales sobre el apoyo que debía dar el Estado a las actividades teatrales, de manera tal, que el Gobierno quedaba en libertad para definir el contenido del proyecto de ley de presupuesto.

Bajo estas circunstancias, esgrimió que, el hecho de que la Secretaría de Hacienda no participó en los debates, no afecta la validez de la ordenanza y no puede decirse, como en este caso, que se afecta el marco fiscal de mediano plazo y que por lo tanto, no es procedente la ordenanza pasando el Gobierno Departamental a objetarla, sin fundamento sustantivo.

No obstante, precisó que, si la preocupación para la Gobernación eran los artículos 2º y 3º de la Ordenanza en comento, por la supuesta afectación de gasto y al marco fiscal de mediano plazo, propuso ajustar el proyecto de ordenanza cambiando en parte su articulado y adicionando las palabras ***“dentro de sus prioridades y de acuerdo a su disponibilidad presupuestal así como la palabra “Autorícese”,*** como se aprecia en la modificación del articulado el cual se observa en la parte final del documento.

- En relación a las **objeciones por ilegalidad**, argumentó que, el ente territorial está confundiendo las bases mínimas de la feria de los cafés especiales con el gasto de la semana de los cafés especiales, si se observa detenidamente el articulado del proyecto de ordenanza, esta se limita a establecer unos mínimos que deben tenerse en cuenta en el momento que se desarrolle la ejecución de la feria de cafés especiales.

Sostuvo que, no basta con objetar el proyecto de ordenanza, sino que es deber del Gobierno Departamental cumplir lo que menciona la jurisprudencia sobre la materia, en especial la sentencia C-1197 de 2008, que indicó que, *el Gobierno y Congreso están llamados a cumplir con el requisito previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en la forma expuesta en la jurisprudencia, debiendo el primero actuar sobre la base de la propuesta hecha por las cámaras legislativas. Pero para dar por cumplida la exigencia prevista en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, al Gobierno no le basta informar al Congreso la existencia de dificultades de orden presupuestal, sino que debe sustentar y cuantificar*

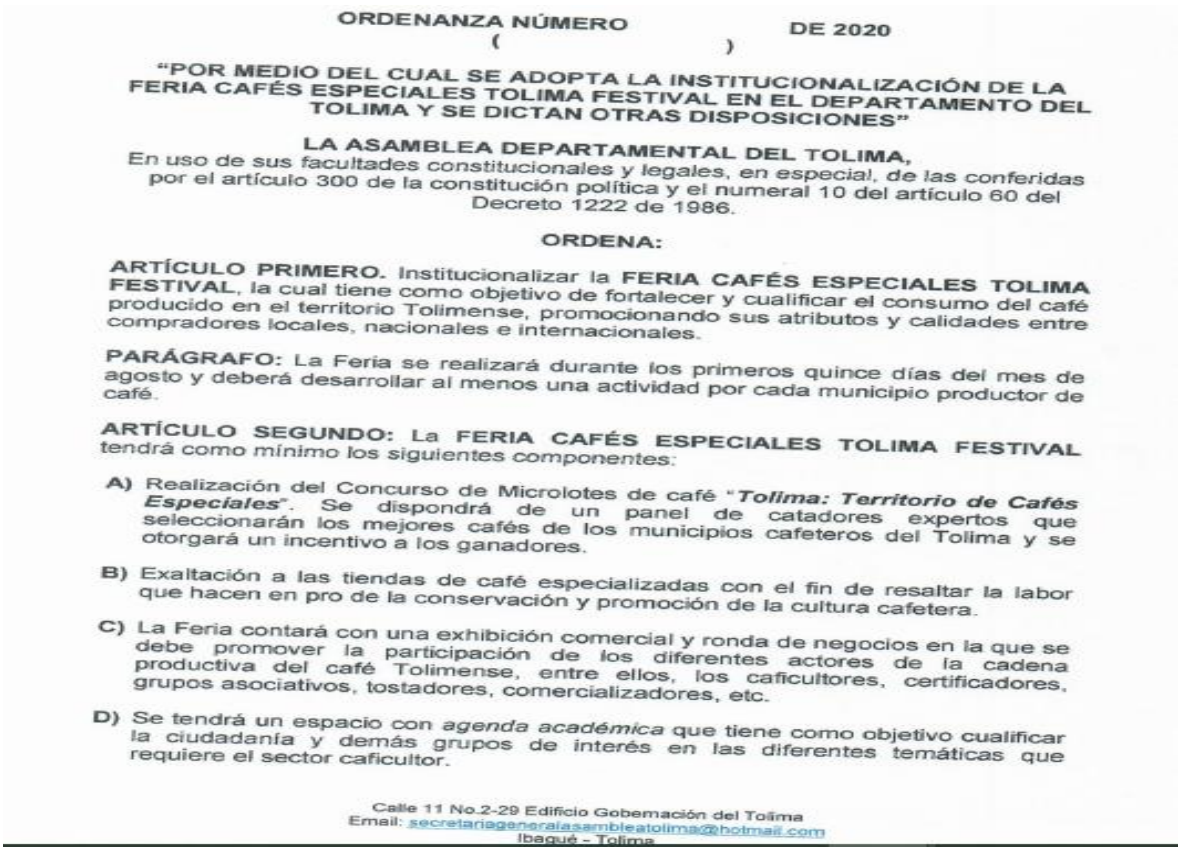
*con base en estudios técnicos, en qué consiste la incongruencia que aduce del proyecto de ley con “las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio”. (...)*

De otra parte, en relación con la inexistencia de recursos situados en el Marco Fiscal de Mediano plazo para atender esa obligación, precisó que no se especifica el monto de afectación ni se señala el detalle de los recursos cuantificados que afectan el marco fiscal de mediano plazo del próximo cuatrienio.

Agregó que, no existe un estudio técnico que justifique las objeciones de constitucionalidad, legalidad e inconveniencia, así mismo, mencionó que la omisión de la Gobernación del Tolima ocurre, porque en el fondo no existe ninguna afectación del gasto por parte del proyecto de ordenanza propuesto.

Finalmente, respecto al análisis de las **objeciones por inconveniencia**, mencionó que no existe impacto fiscal de mediano plazo y que es conveniente ese proyecto de ordenanza para el departamento, debido a la vocación cafetera del Tolima y que el departamento pertenece a la Rape del eje cafetero. En este sentido, es totalmente conveniente para el Departamento del Tolima, contrario a lo planteado por la oficina jurídica.

En consideración, el día 29 de abril de 2021, la Duma Departamental aceptó parcialmente las objeciones formuladas por el Gobernador del Departamento del Tolima, y únicamente se **modificó el numeral tercero** del Proyecto de Ordenanza No. 050 de 2020, quedando de la siguiente manera<sup>10</sup>:



<sup>10</sup> Ver Documento No. 006\_2. Proyecto de Ordenanza Aprobado 2021- Según aceptación de objeciones del Expediente Digital.





## ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

- E) Se realizarán talleres y concursos de barismo con el fin de estimular la creación de nuevas y diferentes bebidas.
- F) Establecer espacios para la negociación con el fin de mejorar los ingresos de los caficultores por medio de subastas, ruedas de negocios, entre otros.
- G) Brindar especial reconocimiento al papel de las mujeres rurales y productoras de café.
- H) Incentivar la promoción de cafés especiales que atiendan la crisis ambiental y climática. Para ello se deberá reconocer y exaltar las asociaciones y/o productores de café que desarrollan prácticas de producción sostenible, orgánica y ecológica, protectora de la biodiversidad y enmarcadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

**ARTÍCULO TERCERO:** Autorícese a la Gobernación del Tolima para que a través de la SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONOMICO y la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA y dentro de sus prioridades y disponibilidad presupuestal se garanticen los recursos económicos, técnicos, locativos e infraestructura necesaria para la institucionalización de la FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL.

**ARTÍCULO CUARTO:** La SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, (o quienes en el futuro hagan sus veces), será la encargada de planear, implementar, ejecutar todos los planes y proyectos en concordancia con la presente ordenanza de **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**, en articulación con las distintas dependencias de la administración Departamental. Funciones que se realizarán a través de la definición de mecanismos y estrategias que permitan el desarrollo de la caficultura en el Departamento.

**ARTÍCULO QUINTO.** Las disposiciones establecidas en esta ordenanza son de obligatorio cumplimiento para la Administración Departamental.

**ARTÍCULO SEXTO.** La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su publicación.

Presentado a consideración de la Asamblea del Tolima por el Diputado CARLOS ARTURO REYES RODRIGUEZ



## ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

**ADOPCION:** El anterior Proyecto de Ordenanza fue aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima en sus tres debates reglamentarios y adoptado como Ordenanza en su sesión ordinaria de día veintinueve (29) de abril de 2021.

  
**GIOVANNY EDUARDO MOLINA  
CORRECHA**  
Presidente

  
**LUIS ENRIQUE SUAREZ  
ROMERO**  
Secretario General

Hechas las anteriores precisiones, procederá la Corporación a realizar el análisis de las objeciones formuladas por el Gobernador del Departamento del Tolima, con el fin de determinar si las mismas resultan o no fundadas.

**De las objeciones efectuadas por el Gobernador del Departamento del Tolima frente al Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima.**

**1. Objeción Por Inconstitucionalidad de la Ordenanza**

Al respecto, precisó el Gobernador del Departamento del Tolima que el artículo 3º de la Ordenanza No. 050 de 2020, establece una obligación a cargo del Gobierno Departamental de garantizar los recursos económicos, para el desarrollo de la Feria de Cafés Especiales, con los requisitos previstos en el artículo 2º ibídem, el cual contempla la necesidad de contar con recursos técnicos, locativos, infraestructura necesaria, el personal, los jurados, capacitadores, y todas las demás actividades que se requieren; gastos que no se encuentran actualmente establecidos en la programación financiera y presupuestal del Departamento.

Precisó que tal circunstancia, fue corroborada por el Departamento de Asuntos Jurídicos ante la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, dependencia que luego de requerirse para que indicara si en el cumplimiento de la Ordenanza objeto de pronunciamiento, requiere recursos y de demandarlos si se encuentran previstos en el presupuesto 2021, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario mediante oficio del 11 de diciembre de 2020, respondió que no contaba con los recursos para la ejecución de esas actividades; derivando de allí que, existe un IMPACTO EN EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO, al generar gastos adicionales, los cuales no se encuentran estimados.

En esa medida, argumentó que, en relación con los efectos fiscales de la ordenanza, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la exposición de motivos debió prever la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, con el debido análisis y aprobación de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y la Secretaría de Planeación, para garantizar que en ningún momento se afecte o se ponga en riesgo la estabilidad fiscal del Departamento.

Concluyó que, la ordenanza analizada según la respuesta dada por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Interior impone para su cumplimiento erogaciones presupuestales, que no se encuentran previstas en el presupuesto aprobado para la vigencia 2021 y a su vez, no se encuentran previstas en los Proyectos de Inversión del Plan de Desarrollo.

Atendiendo lo anterior, se hace necesario precisar el contenido de los artículos 2º y 3º del Proyecto de Ordenanza No. 050 de 2020 aprobado por la Asamblea Departamental, con el fin de determinar su alcance.

Por lo anterior, se realizará un cuadro ilustrativo, en el cual se indicará, cómo fueron aprobados estos artículos al surtir el trámite de los tres debates en la Asamblea Departamental y cómo quedaron establecidos, una vez fueron analizadas las objeciones formuladas por el Gobernador del Departamento del Tolima, como se pasa a indicar:

| Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, “Por medio del cual se adopta la institucionalización de la feria cafés especiales Tolima Festival en el Departamento del Tolima”                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ARTÍCULOS APROBADOS POR LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL EN TERCER DEBATE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ARTÍCULOS APROBADOS POR LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DESPUÉS DEL ANÁLISIS DE LAS OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA |
| <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO:</b> <i>La FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL tendrá como mínimo los siguientes componentes:</i></p> <p>A) <i>Realización del Concurso de Microlotes de café “Tolima: Territorio de Cafés Especiales”. Se dispondrá de un panel de catadores expertos que seleccionarán los mejores cafés de los municipios cafeteros del Tolima y se otorgará un incentivo a los ganadores.</i></p> <p>B) <i>Exaltación a las tiendas de café especializadas con el fin de resaltar la labor que hacen en pro de la conservación y promoción de la cultura cafetera.</i></p> <p>C) <i>La Feria contará con una exhibición comercial y ronda de negocios en la que se debe promover la participación de los diferentes actores de la cadena productiva del café Tolimense, entre ellos, los caficultores, certificadores, g pos (sic) asociativos, tostadores, comercializadores, etc.</i></p> <p>D) <i>Se tendrá un espacio con agenda académica que tiene como objetivo cualificar la ciudadanía y demás grupos de interés en las diferentes</i></p> | <p>NO SUFRIÓ CAMBIO</p>                                                                                                                           |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>temáticas que requiere el sector caficultor.</i></p> <p><i>E) Se realizarán talleres y concursos de barismo con el fin de estimular la creación de nuevas y diferentes bebidas.</i></p> <p><i>F) Establecer espacios para la negociación con el fin de mejorar los ingresos de los caficultores por medio de subastas, ruedas de negocios, entre otros.</i></p> <p><i>G) Brindar especial reconocimiento al papel de las mujeres rurales y productoras de café.</i></p> <p><i>H) Incentivar la promoción de cafés especiales que atiendan la crisis ambiental y climática. Para ello se deberá reconocer y exaltar las asociaciones y/o productores de café que desarrollan prácticas de producción sostenible, orgánica y ecológica, protectora de la biodiversidad y enmarcadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)".</i></p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>ARTÍCULO TERCERO:</b> La SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO y la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA del Departamento del Tolima, será las encargadas de garantizar los recursos económicos, técnicos, locativos e infraestructura necesaria para la institucionalización de la <b>FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL</b>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p><b>ARTÍCULO TERCERO:</b> <u>Autorícese a la Gobernación del Tolima para que a través de</u> la SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO y la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA <u>y dentro de sus prioridades se garanticen los</u> recursos económicos, técnicos, locativos e infraestructura necesaria para la institucionalización de la <b>FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL</b>. (Destacado de la Sala).</p> |

Ahora bien, se alude que los referidos artículos van en contravía del **artículo 7º de la ley 819 de 2003**, por cuanto se ordena al Departamento del Tolima realizar erogaciones que no están cubiertas en los Proyectos de Inversión del Plan de Desarrollo, como tampoco, dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, generando costos adicionales, que no se encuentran estimados.

Sobre el particular, **la ley 819 de 2003**, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal*

y se dictan otras disposiciones”, estableció la obligatoriedad del análisis del impacto fiscal de las normas, regulando en su artículo 7º lo siguiente:

**“Artículo 7. 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”.*** (Destacado por fuera del texto original).

Cabe precisar que, el Consejo de Estado en providencia del 12 de marzo de 2015, expedida dentro del proceso con radicado No. 68001-23-31-000-2010-00441-02 (19115), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, se pronunció en torno al contenido y alcance de la ley 819 de 2003, argumentando que la misma obedece a lograr mayor transparencia en la gestión fiscal, de manera tal que se tenga una visión clara, coherente y responsable respecto de la incidencia o impacto fiscal de normas que establezcan exenciones tributarias u órdenes de gastos en las finanzas públicas y su sostenibilidad.

Así mismo, puntualizó el Alto Tribunal que esos mandatos legales, deben orientar y conducir el manejo de la política fiscal de manera transparente y objetiva para alcanzar o mantener la estabilidad presupuestal. Por eso, cobra gran importancia que en cualquier **proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o que otorgue beneficios tributarios se documente, se explique y justifique el impacto fiscal del proyecto, habida cuenta de su relación con el gasto público y la política fiscal.**

Igualmente, en dicha providencia, el Consejo de Estado hizo un análisis del artículo 7º de la norma en mención, precisando que, la misma está orientada a que los proyectos de acuerdo que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios deben: **i)** hacer explícito el impacto fiscal del proyecto y **ii)** ser compatibles con el marco fiscal de mediano plazo.

Adicionalmente, puntualizó que, para garantizar el cumplimiento de los anteriores requisitos durante el trámite del proyecto de acuerdo, se debe cumplir con las siguientes formalidades:

- “i) En la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto deben incluirse los costos fiscales de la iniciativa.*
- ii) En la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto debe incluirse la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo;*
- iii) En cualquier momento y durante el trámite del proyecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto respecto de la consistencia de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso;*
- iv) El concepto rendido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo; y*
- v) El proyecto de ley de iniciativa gubernamental, que plantee 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 el mismo sentido, nuestro Máximo Órgano de Cierre continuó indicando que, para dar estricto cumplimiento al artículo 7º de la ley 819 de 2003, la información que suministre el Gobierno Nacional que presenta un proyecto de ley, tiene que ser relevante y estar debidamente sustentada y cuantificada con base en estudios técnicos. A su vez, agregó:

*“(…) Es decir, este informe debe aportar datos exactos, fidedignos y relevantes que aporten los suficientes elementos de juicio para que el debate en el Congreso, en la Asamblea Departamental o en el Concejo Distrital o Municipal se adelante de manera transparente y objetiva, en pro de la sostenibilidad presupuestal.*

*El informe no puede tenerse como un requisito meramente formal cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental, porque conforme con lo expuesto, ha quedado claro que el análisis del impacto fiscal reviste enorme importancia para permitir que se legisle con suficiente ilustración. Pensar lo contrario, sería desconocer la finalidad de la Ley 819 de 2003 -ley de responsabilidad fiscal- que establece una serie de reglas jurídicas que orientan y conducen el manejo de la política fiscal, que deben ser observadas junto con los principios del sistema presupuestal -planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad y la coherencia macroeconómica-*

*(…)*

*Entonces, es indudable que la intervención del Ministerio de Hacienda o del Secretario de Hacienda -a nivel territorial- se hace mediante un **dictamen técnico, debidamente sustentado y cuantificado, que debe ser estudiado y discutido por la corporación respectiva, sin que necesariamente tenga que ser acogido***<sup>5</sup>. Todo esto, obviamente, debe quedar plasmado en el trámite del proyecto de ley, ordenanza o acuerdo.

*(…)*

*Así las cosas, la forma de imprimirle un efecto útil a la citada norma, es entender que con el informe requerido, el legislador ha pretendido que el Ministro o el Secretario de Hacienda, según sea el caso, presente un dictamen técnico, debidamente sustentado y cuantificado, con datos exactos, fidedignos y relevantes que aporten los suficientes elementos de juicio para que el debate en el órgano legislativo se adelante de manera*

*transparente y objetiva, sin perder de vista que su finalidad no es otra que la estabilidad presupuestal y fiscal a mediano plazo”.*

En este punto, se hace necesario precisar que, igualmente la Jurisprudencia Constitucional desde el año 2004, se ha encargado de establecer el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, con motivo de varias objeciones presidenciales propuestas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República.

Así, entre las primeras sentencias que se ocuparon de la disposición en mención, se encuentran la C-1113 de 2004, la Sentencia C-729 de 2005, C-072 de 2006 y C-929 de 2006, en las cuales la Corporación procedió al estudio de las objeciones presentadas por el Presidente de la República por la infracción del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En dichas oportunidades, la Corte encontró infundadas las objeciones por cuanto en el momento que se presentaron las respectivas iniciativas legislativas todavía no había sido dictado el Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecido en la Ley 819 de 2003.

Posteriormente, en la sentencia C-874 de 2005, la Corte consideró, con fundamento en el principio de independencia de las ramas del Poder Público, que el incumplimiento del Ministerio de Hacienda de las obligaciones que le impone el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 -no implica la inconstitucionalidad del Proyecto de Ley. En estos términos dijo que *“el Congreso de la República constituía una rama autónoma del Poder Público, que el Congreso de la República también tenía iniciativa para el gasto y que el hecho de que el Ministerio de Hacienda no hubiera cumplido con su deber de presentar un concepto acerca del proyecto no podía anular la labor del Congreso”*. Así mismo, expresó:

*“(…) Por lo tanto, cuando por virtud de la ley corresponde a otra rama del poder público o a uno de sus funcionarios realizar un acto propio de sus funciones, relacionado con el trámite de un proyecto de ley, su no cumplimiento no puede constituirse en una irregularidad que afecte el trámite de la misma. En efecto, una omisión de un Ministro del Ejecutivo en el debate legislativo de un proyecto de ley no puede terminar atribuyéndose a otra rama del poder público, como lo es en este caso la legislativa, pues, de aceptarse dicha consecuencia, sería desconocer la autonomía de que está revestida el Congreso en el ejercicio de su función legislativa y bajo el amparo del principio de separación de poderes y respecto del principio democrático.”*

De otra parte, en la **sentencia C-502 de 2007**, la Corte precisó que el contenido de la disposición señalada era un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y un deber que recaía principalmente en el Ministro de Hacienda. Bajo esta senda, puntualizó el Alto Tribunal Constitucional, lo siguiente:

**“(…) Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.**



**Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.** Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, **le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto.** Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio.

Por otra parte, es preciso reiterar que **si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003.** Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Resaltado fuera del texto)

Esta postura fue reiterada en sentencia C-315 de 2008, en la cual la Corte Constitucional sostuvo que, las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen “un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”.

Así mismo, precisó que, “el mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.** Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) **aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador** y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.

Como se aprecia, la Corte Constitucional es clara en establecer que, en efecto existe un deber o carga de analizar el impacto fiscal de los proyectos, sin que por esta razón, se cree una barrera insalvable para el ejercicio de la función legislativa, de tal manera que, aun cuando haya una inobservancia de los requisitos previstos en el artículo 7° de la ley 819 de 2003, no puede ser considerada como un vicio de trámite, ni constituye una causal que lleve



a expulsar del ordenamiento las disposiciones aprobadas; pues así ha quedado plasmado por dicho órgano de cierre, en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, entre ellos, en la sentencia C-866 de 2010, donde reiteró las sub reglas sobre el alcance del artículo 7º de la ley 819 de 2003, en los siguientes términos:

*“(i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*

*(ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;*

*(iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”<sup>[70]</sup>; y*

*(iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica<sup>[71]</sup>”.*

De igual manera, en la Sentencia C-051 de 2018 la Corte Constitucional analizó el alcance del artículo 7º de la ley 819 de 2003 a la luz del artículo 1º del Acto Legislativo 003 de 2011, el cual introdujo un criterio orientador de la sostenibilidad fiscal, precisando que, éste debe conducir la actuación de todas las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. Por consiguiente, ***“obligaciones como la prevista en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ya no recaen de forma principal solo en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como inicialmente se consideraba, dado que las ramas y órganos del poder público tienen el deber de asumir la sostenibilidad fiscal como herramienta orientadora, también a todos corresponde la obligación, en el marco de sus funciones y competencias, de contribuir a prever la incidencia presupuestal de las iniciativas de leyes, ordenanzas o acuerdos y contribuir a asegurar la correspondiente sostenibilidad fiscal”***.

A su vez, puntualizó que, ***“(…) de evidenciarse que la futura ordenanza departamental prevé específicas obligaciones de contenido presupuestal,***

***deberá darse cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que contempla, no solo los casos de proyectos de ley, sino también de ordenanza y acuerdo, como aquellos cuyos futuros efectos fiscales y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo (en este caso, del Departamento) deben ser puestos de manifiesto en el respectivo proyecto de regulación***". (Destacado por fuera del texto original).

Analizando los artículos censurados por el Gobernador del Departamento del Tolima, a la luz del desarrollo jurisprudencial antes referenciado, advierte la Corporación que, en el Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, se encuentra configurada la objeción por inconstitucionalidad, atendiendo que, en el artículo 2º ibídem, se establecen los requisitos mínimos para llevar a cabo el evento de Feria Cafés Especiales Tolima Festival, entre ellos, infraestructura locativa, jurados, capacitadores, premiación, entre otros aspectos, pero en ninguno de los articulados del Proyecto en cuestión, se indica, por lo menos, de manera somera los costos fiscales de la iniciativa o la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; siendo ello, obligación de la Asamblea Departamental, toda vez que, la futura Ordenanza incorpora obligaciones que, claramente repercuten en el presupuesto departamental para su materialización, los cuales, de conformidad con el artículo 7 del Código de Régimen Departamental, implicaba prever los futuros efectos fiscales y su compatibilidad con el Marco Fiscal a Mediano Plazo, por quien impulsaba la iniciativa del respectivo proyecto de institucionalización del día cafetero.

Ahora, si bien, el artículo 3º del referido proyecto fue modificado, luego de efectuarse las respectivas objeciones por el Gobernador del Departamento del Tolima, y se estipuló autorizar a la **Gobernación del Tolima para que a través de** la SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO y la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA, **dentro de sus prioridades garanticen los** recursos económicos, técnicos, locativos e infraestructura necesaria para la institucionalización de la **FERIA CAFÉS ESPECIALES TOLIMA FESTIVAL**, tal situación por sí sola, no permite determinar que no se esté imponiendo una carga de índole fiscal al Departamento, porque precisamente se está instituyendo el Festival del Café, donde se deben desarrollar una serie de actividades logísticas y contar con personal capacitado para su realización, sin tenerse claridad de su cuantificación, la incidencia presupuestal que implica esta iniciativa, dejando supeditado la realización de este evento a situaciones inciertas, o como se indica en el texto de la ordenanza, a posibles prioridades o disponibilidades presupuestales.

Además, como fue puesto de presente es el escrito de objeciones formulado por el Gobernador del Departamento del Tolima, las Secretarías antes referenciadas no tienen presupuesto asignado para llevar a cabo dicho festival, no existen partidas dentro del Plan de Desarrollo Departamental que aseguren su realización.

Es decir, cada uno de estos factores, han debido preverse inicialmente dentro de la formulación del proyecto de acuerdo o en su defecto, durante

su proceso de formación en los debates surtidos al interior de la Asamblea Departamental, sin embargo, como se aprecia no existe una cuantificación sustentada en estudios técnicos que permita concluir que, el proyecto de ordenanza no lesiona o pone en riesgo la sostenibilidad fiscal del Departamento del Tolima.

Ahora, aun cuando en el informe de Ponencia Para Tercer Debate en Plenaria presentado por el Diputado Milton Restrepo Ruiz, se establece que no es obligatorio que exista un concepto de la Secretaría de Hacienda Departamental para determinar la constitucionalidad del proyecto de ordenanza, lo cual es una afirmación cierta, como se explicó en apartados anteriores, no se puede dejar de lado que, en proyectos que prevean específicas obligaciones de contenido presupuestal, como sucede en este caso, es necesario que la autoridad que impulsa la iniciativa legislativa, es decir, la Asamblea Departamental, estime los costos fiscales del Proyecto, para poder establecer cuál será el impacto fiscal de esta iniciativa y por ende, si es viable su aprobación y posterior sanción.

De lo contrario, no sería válido promover un proyecto en el cual no existe certidumbre de dónde van a provenir los recursos para su financiamiento, como tampoco, se puede dejar al azar o supeditado a las actuaciones que puedan desplegar otras entidades, como es el caso de las Secretarías DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PRODUCCIÓN ALIMENTARIA, DE DESARROLLO ECONÓMICO Y DE EDUCACIÓN Y CULTURA, quienes deberán revisar prioridades y su disponibilidad presupuestal, para que se pueda llevar a cabo el Festival del Café.

Incluso, si bien, en la jurisprudencia que cita el mencionado diputado en su informe de ponencia, refiere que en caso que el Gobernador argumente como razones de inconstitucionalidad de un proyecto, el impacto fiscal y/o la afectación del Marco Fiscal a Mediano Plazo, debe analizar de manera detallada esta circunstancia dentro de la exposición de motivos de la objeción, para verificar su viabilidad, se reitera que, ello sería viable, en caso que el proyecto de ordenanza que se impulsa no tuviera inmersa una connotación de índole presupuestal, caso que no aplica al sub judice, como quiera que las actividades que se pretenden llevar a cabo de institucionalizarse el Día del Café, trae implícitas erogaciones, de las cuales se conoce su financiamiento y que de ninguna manera, fue analizado este aspecto por parte de la Asamblea Departamental, previo a aprobarse el referido Proyecto de Ordenanza Departamental.

En este orden de ideas, la Corporación encuentra viable catalogar como inconstitucional el Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, aprobado por la Asamblea Departamental del Tolima.

## **2. Objeción por Ilegalidad de la Ordenanza**

Argumentó el Gobernador del Departamento del Tolima que, conforme el artículo 7º de la ley 819 de 2003 es necesario que, dentro de la exposición de motivos y en las ponencias respectivas, se incluya expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Por otro lado, sostuvo que la Ley 819 determina que en el ámbito Nacional el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite de proyectos de ley que impliquen erogaciones fiscales, debe rendir concepto frente a la viabilidad de los costos fiscales que impliquen las iniciativas e indica que, en las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Enfatizó que, atendiendo el principio de universalidad presupuestal, se advertía con meridiana claridad que el objeto de la ordenanza, es violatorio al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, pues a pesar de que la ordenanza en su artículo 9º hace referencia al presupuesto, no contiene alusiones precisas sobre el costo fiscal de esa iniciativa, no es claro y concreto en el sentido de señalar las partidas que deben afectarse para el desarrollo de su objeto, por lo tanto ante esta ausencia y como quiera que no obra Certificación de Impacto Fiscal, expedida por la Secretaría de Hacienda Departamental, deduce que para el desarrollo de la ordenanza se requiere de recursos adicionales que impactan el Marco Fiscal de Mediano plazo.

Mencionó que, en virtud a que no obra soporte de verificación o consenso con las Secretarías encargadas de la ejecución del objeto, no se puede determinar con certeza que se encuentran establecidos los recursos financieros en el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI 2021, por lo que la presente ordenanza pone en riesgo la estabilidad fiscal del Departamento.

En primer lugar, en relación a las afirmaciones que efectúa el Gobernador del Departamento del Tolima de la necesidad que la Secretaría de Hacienda Departamental rinda concepto, frente a la viabilidad de costos fiscales que impliquen las iniciativas de las entidades territoriales, considera pertinente la Sala reiterar que, si bien este concepto en principio se establecía como una necesidad por parte del Ministerio de Hacienda o Crédito Público, si la iniciativa era a nivel Nacional, o de la Secretaría de Hacienda Territorial, dependiendo si la iniciativa era departamental o municipal, para establecer la viabilidad fiscal de los proyectos, con el desarrollo y evolución de la Jurisprudencia Constitucional, quedó claro, que su falta de intervención **no vicia de inconstitucionalidad el proyecto**, puesto que, este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación legislativa, o una barrera para que el Legislador ejerza sus funciones, pues se mostraría incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Además, se debe tener en cuenta que, aun cuando esta entidad conceptuara no ata a los órganos o Ramas del Poder Público, pues su intervención es un criterio orientador y en razón a la autonomía, independencia y las funciones otorgadas a aquellas, tienen la facultad de prever la incidencia presupuestal de las iniciativas de leyes, ordenanzas o acuerdos y contribuir a asegurar la correspondiente sostenibilidad fiscal.

En segundo lugar, en relación a la ausencia de soporte de verificación o consenso con las Secretarías encargadas de la ejecución de las actividades previstas en el Proyecto de Ordenanza, ha de indicarse que este argumento tiene vocación de prosperidad, pues si bien, el artículo 3º del Proyecto de Ordenanza dice autorizar al Gobernador del Departamento del Tolima, para que por conducto de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria, de Desarrollo Económico y la De Educación y Cultura, dentro de sus prioridades y disponibilidad fiscal garanticen los recursos económicos, técnicos, infraestructura, locaciones para llevarse a cabo el Festival, lo cierto es, que se está aprobando un proyecto en el cual no existe certidumbre de la fuente de los recursos para su financiamiento, es decir, se está dejando al azar la realización del Festival, al supeditarse a las actuaciones que puedan desplegar otras entidades, que como se ha precisado, aducen no contar con los recursos para financiar esta iniciativa, puesto que, del presupuesto departamental aprobado para el año 2021 no existen asignadas partidas para este fin, como tampoco, cuentan con apropiaciones a la cuales les puedan dar destinación para la celebración del día cafetero.

Ahora, es necesario aclarar que, aun cuando el Gobernador en la exposición de motivos del escrito de objeciones, puntualiza que en el Proyecto de Ordenanza No. 050 de noviembre de 2020 se introdujo en el artículo 9º que hace referencia al presupuesto, tal afirmación no resulta cierta, dado que el mencionado proyecto solo consta de 06 artículos, dentro de los cuales no se establece ningún aspecto relacionado con el presupuesto.

No obstante, es este aspecto el que precisamente cuestiona la Corporación, al haberse pasado por al alto por la Asamblea Departamental, pues se reitera que, el Proyecto de Ordenanza no es claro en establecer cuál será el valor que se estima puede llegar a requerirse para el desarrollo de la institucionalización del día del café, y tampoco, se plantea de qué manera se obtendrá la fuente de ingreso o financiación; carga que como se indicó en el acápite anterior, debía cumplirse por quién impulso su iniciativa o en su defecto, estimarse a lo largo de los debates surtidos en la Asamblea Departamental, por tratarse de un Proyecto que prevé obligaciones de contenido presupuestal.

En consideración, la Corporación encuentra que la objeción de ilegalidad formulada contra el Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2021, tiene vocación de prosperidad.

### **3. Objeción por Inconveniencia de la Ordenanza del 23 de noviembre de 2020**

Indicó el Mandatario del Departamento del Tolima, que la presente objeción se presenta debido a la inexistencia de recursos situados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para atender esa obligación.

Como fundamento de lo anterior, precisó que, la norma aprobada, lejos de lo vertido en la exposición de motivos, genera un gasto a cargo del departamento y por tanto, se encuentra comprendida en la previsión del artículo 7º de la Ley 8 19 de 2003.

Agregó que, de la sola lectura de la ordenanza se tiene que la misma es inconveniente, porque no indicó la fuente de ingresos generada para su financiamiento, por lo que ese proyecto presiona las menguadas finanzas del Departamento del Tolima, más aún en la época de austeridad que se vive, por cuenta de los fenómenos de salubridad que sufre en la actualidad el mundo.

Expuso que, si bien la administración comparte el propósito con el que la Asamblea Departamental asumió el compromiso de fortalecer el sector caficultor, lo cierto es que la marcada escasez de los recursos presupuestales, impide asumir ese nuevo reto.

Esgrimió que, el hecho que la Ordenanza de noviembre 23 de 2020, no comporte en el proceso de su formación, la certeza de que el Departamento del Tolima tenga apropiado dentro de su presupuesto, las estimaciones presupuestales que implicarían la realización de la feria de cafés especiales, cuyo único fin es garantizar la sostenibilidad fiscal de la entidad territorial, hacen imperioso formular la presente objeción por inconveniencia, dado que resulta una carga excesiva para el presupuesto departamental y que afecta la sanidad fiscal del mismo, a su vez que sancionarla contraría los deberes de disciplina fiscal que exige la ley.

Frente a la objeción que plantea el Gobernador del Departamento del Tolima, advierte la Sala que, conforme al Artículo 80 del Decreto 1222 de 1986, *“por medio del cual se expide el Código de Régimen Departamental”*, el Tribunal Administrativo solo tiene competencia para analizar las objeciones por ilegalidad o inconstitucionalidad de los Proyectos de Ordenanza; motivo por el cual, la Corporación se abstendrá de hacer el estudio de fondo en relación a este aspecto.

Precisado lo anterior, vislumbra la Corporación que, en la forma en que se estructuró el Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, no se advierte de forma clara y precisa la inversión que se debe realizar por las diferentes Secretarías Departamentales para llevar a cabo la institucionalización del día cafetero, tampoco, se hace alusión a la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento del costo de este festival, es decir, la Asamblea Departamental pasa por alto el hecho que el proyecto debe estar cuantificado y sustentado con base en estudios técnicos, con el fin de contribuir a asegurar la correspondiente sostenibilidad fiscal del ente territorial.

Así las cosas, ante la ausencia de los estudios técnicos y presupuestales que permitan la sostenibilidad de la ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020 e igualmente, por tratarse de una iniciativa Gubernamental en concordancia con la Asamblea Departamental, quienes no previeron el cumplimiento de estos factores para materializar **“La Institucionalización De La Feria Cafés Especiales - Tolima Festival”**, estima la Corporación que las objeciones por inconstitucionalidad e ilegalidad, presentadas por el Gobernador del Departamento del Tolima, están llamadas a prosperar, de conformidad a lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA

**PRIMERO:** DECLARAR FUNDADAS LAS OBJECIONES por inconstitucionalidad e ilegalidad, presentadas por el Gobernador del Departamento del Tolima al Proyecto de Ordenanza No. 050 del 23 de noviembre de 2020, *“Por medio del cual se adopta la institucionalización de la feria cafés especiales Tolima Festival en el Departamento del Tolima”*, de conformidad a lo expuesta en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** COMUNÍQUESE esta decisión por el medio más expedito al Gobernador del Departamento del Tolima y al Presidente de la Asamblea Departamental de la misma localidad, para lo de su cargo.

**TERCERO:** En firme esta providencia, archívese el expediente, previas las constancias de rigor.

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**BELISARIO BELTRAN BASTIDAS**  
Magistrado



**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**  
Magistrado



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ**  
Magistrado

Firmado Por:

**Belisario Beltran Bastidas**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Escrito 5 Sección Primera**  
**Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2a7e74d62f0f86e8a0a482ac0bafa408f38416d56406b63e59786ae9e5728492**

Documento generado en 02/11/2021 01:22:53 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>