República de Colombia

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 73001-23-33-000-**2021-00189**-00
Naturaleza del proceso: OBJECIÓN A PROYECTO DE ORDENANZA.
Acto objetado: PROYECTO DE ORDENANZA 028 DE 2020 "*Por medio del cual se adoptan lineamientos para la construcción de la política pública de agricultura campesina, familiar y comunitaria en el Departamento del Tolima"*.

El Presidente de la Asamblea Departamental del Departamento del Tolima, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 305 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 78 y 80 del Decreto 1222 de 1986, remitió a esta Corporación las objeciones formuladas por el Gobernador del Departamento del Tolima al proyecto de ordenanza No. 028 de 2020 *"Por medio del cual se adoptan lineamientos para la construcción de la política pública de agricultura campesina familiar y comunitaria en el Departamento del Tolima"*, con el fin de que se resuelva lo pertinente.

I. TEXTO DE LA ORDENANZA OBJETADA

Dispone la ordenanza objetada:

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCION DE LA POLITICA PÚBLICA DE AGRICULTURA, CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA".

LA HONORABLE ASAMBLEA DEL TOLIMA,

En uso de las facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por la Constitución Política de Colombia Artículos: 8, 70, 71, 80, 95, art. 313 numerales: 2, 3, 7, 9 y el Articulo 316, Ley 136 de 1994 art. 32 numeral 10, modificado por el Artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, Ley 489 de 1998, Ley 1185 de 2008, Ley 1450 de 2011 arts. 14, 33, 41 y 175, Ley 1454 de 2011, 1991, la ley 101 de 1993, Ley 160 de 1994, Ley 101 de 1993, Ley 160 de 1994, Ley 388 de 1997, Decreto 3600 de 2007, Ley 1454 de 2011, Resolución 300 de 2014, Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

ORDENA:

ARTICULO PRIMERO. Adóptese la agricultura campesina familiar y comunitaria como un instrumento dinamizador del desarrollo rural en el Departamento del Tolima.

ARTICULO SEGUNDO. Identifíquese a la economía campesina, familiar y comunitaria como un modo de vida y una actividad productiva que reconoce la diversidad de varios tipos y modelos de agricultura y producciones en el Tolima, que aportan a la seguridad y soberanía alimentaria nutricional de circuitos locales de comercialización que sirven como base de abastecimiento de núcleos familiares rurales.

ARTICULO TERCERO. Defínase la agricultura campesina familiar y comunitaria como un sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, y palenqueras que conviven en los territorios rurales, como lo establece la resolución 464 de 2017, del ministerio de agricultura y desarrollo rural de Colombia.

ARTICULO CUARTO. Adóptese los principios de la agricultura campesina familiar y comunitaria teniendo en cuenta los siguientes:

- Integralidad
- Sustentabilidad
- Equidad
- Participación
- Adaptabilidad al cambio climático

ARTICULO QUINTO. La Gobernación del Tolima formulará y desarrollará la política pública de la agricultura campesina familiar en el departamento del Tolima teniendo en cuenta los siguientes lineamientos mínimos de política:

Lineamiento 1. Desarrollar los conceptos de economía solidaria, asociatividad semillas del agricultor, soberanía alimentaria, economía familiar y comunitaria, desarrollo rural con enfoque territorial, de género y poblacional, semillas propias, circuitos de comercialización (cortos y largos), agroecología y sostenibilidad en la realidad rural del Tolima.

Lineamiento 2. Identificar en la realidad rural del departamento del Tolima los sistemas productivos sostenibles y circuitos de comercialización (cortos y largos) de las familias campesinas por líneas productivas para que se generen acciones de intervención.

Lineamiento 3. Incorporar un plan de extensión rural y el fortalecimiento de capacidades de las familias campesinas por línea productiva en el departamento del Tolima.

Lineamiento 5. Desarrollar la planificación y desarrollo de sistema de fortalecimiento organizativo continuo de las familias campesinas en el Tolima

Lineamiento 6. La promoción y desarrollo de las tecnologías de sistemas agroecológicos y energías alternativas

Lineamiento 7. Promover la Generación de empleo.

Lineamiento 8. Promover **y g**arantizar a las familias campesinas plataformas tecnológicas que mejoren su calidad de vida, sus sistemas de comercialización, su producción y su educación.

Lineamiento 9. Fortalecimiento de la producción agropecuaria y alimentaria en el departamento del Tolima.

Lineamiento 10. Creación de mecanismo de estímulos al consumo de la producción de la agricultura familiar campesina y comunitaria en el Tolima

Lineamiento 11. La identificación del agua como elemento dinamizador de la agricultura campesina familiar y campesina, así como el derecho de acceso a ella.

Lineamiento 12. La educación rural como elemento fundamental para el desarrollo rural

Lineamiento 13. El fortalecimiento de los procesos de acceso a la tierra y su formalización que adelantan otras entidades.

Lineamiento 14. La partición campesina, los derechos de campesinos y campesinas, la participación de la mujer y la participación de los jóvenes en el desarrollo rural.

Lineamiento 15. La creación de la red departamental de consejos municipales de desarrollo rural y comités municipales de agricultura familiar y comunitaria.

Lineamiento 16. Institucionalizar las iniciativas de economía campesina, familiar y comunitaria creando para ello los espacios de los mercados campesinos que se realizaran cada seis meses para fomentar los circuitos cortos de comercialización., así como la creación de un sistema de promoción de estos espacios.

Lineamiento 16. La creación de un mecanismo de seguimiento de la política

Los demás lineamientos de política que velen por el desarrollo y fortalecimiento de la agricultura campesina familiar y campesina en el departamento del Tolima.

ARTICULO SEXTO. La política pública de la agricultura campesina familiar y comunitaria en el departamento del Tolima deberá formularse con plazo hasta los seis meses de entrar en vigor la presente ordenanza.

ARTICULO SÉPTIMO. La Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria de la Gobernación del Tolima será la encargada de implementar la presente ordenanza.

ARTICULO OCTAVO. Vigencia: la presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción y publicación.

II. TRÁMITE Y OBJECIONES FORMULADAS

El proyecto de ordenanza fue aprobado y adoptado como ordenanza el 19 de noviembre de 2020 surtiendo los tres debates[1]. Posteriormente, el 9 de diciembre de 2020 fue remitido al Gobernador del Departamento del Tolima para la sanción; no obstante lo devolvió con objeción por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia, bajo los siguientes argumentos:

> ***"Objeción por inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la ordenanza:***
>
> *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".*
>
> *Igualmente, 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.*
>
> *Teniendo en cuenta que la Ordenanza "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE AGRICULTURA, CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA", en ninguno de sus artículos hace referencia al presupuesto que será afectado con el desarrollo en la misma, lo que de entrada resulta violatorio a lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Política.*
>
> *El artículo en mención señala que el gobierno departamental luego de evaluar la materialización de la ordenanza podrá asignar un presupuesto para adoptar los lineamientos para la construcción de la política pública de agricultura campesina, familiar y comunidad en el Departamento del Tolima. Como ya se ha expresado previamente toda actividad, enlistada o no, requiere del uso de recursos de personal o esfuerzos económicos.*
>
> *Lo anterior fue corroborado por el Departamento de Asuntos Jurídicos ante la Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria, dependencia que luego de requerirse para que indicara si en el cumplimiento de la Ordenanza objeto de este pronunciamiento requiere recursos y de demandarlos si se encuentran previstos en el presupuesto 2021. La Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria de la Gobernación del Tolima respondió lo siguiente:*
>
> "Teniendo en cuenta lo anterior consideramos que las directrices enmarcadas en la ordenanza 028 de 2020 se encuentran inmersas en la Ordenanza 011 de 2019. Del mismo modo la implementación requiere de gastos presupuestales que no están contemplados en el presupuesto 2021…"

[1] Primer debate 14 de octubre de 2020; segundo debate 12 de noviembre de 2020 y tercer debate 19 de noviembre de 2020.

Así mismo se requirió a la Secretaría de Planeación, despacho que a través del oficio indicó lo siguiente:

"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"
De acuerdo a la contestación efectuada por parte de la Secretaría de Planeación y la Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria de la Gobernación del Tolima, para la adaptación y cumplimiento de la ordenanza aquí estudiada, se requieren recursos por lo que se puede concluir que existe un IMPACTO EN EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO al generar gastos adicionales, los cuales no es encuentran estimados.

En esa medida, 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 Secretaria del Interior 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 es necesario recordar 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 traspase a él, sólo podrán ser dictados o reformadas a iniciativa del Gobernador (...)

5.1.2. Objeción por ilegalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ordenanza

En este escenario, es necesario traer a colación lo preceptuado por el artículo 7º 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 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****.*

(...)

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.

(...)

Ahora bien, atendiendo el principio de universalidad presupuestal, se advierte 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 9 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 efectuarse 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, por lo que se advierte que para el desarrollo de la ordenanza se requiere de recursos adicionales que impactan el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por otro lado, como tampoco obra soporte de verificación o consenso con las Secretarías encargadas de la ejecución del objeto, no 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.

Aunado a lo anterior, el artículo 3 numeral 4 del decreto 1985 de 2013, establece entre las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes: "Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales".

Así las cosas, la ordenanza "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE AGRICULTURA, CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA" es violatoria al artículo 3 del Decreto 1985 de 2013, toda vez que se está asumiendo competencias que la ley tiene establecidas de manera exclusiva al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

5.1.3. Objeción por inconveniencia de la Ordenanza de 19 de noviembre de 2020

(...)

5.1.3.1. ***Multiplicidad de objetos en cuanto a lo definido en la ordenanza objeto de análisis, toda vez todos (sic) los aspectos formales y materiales contenidos en la misma, son desarrollados por la resolución 464 de 2017, emanada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en la ordenanza 011 de 2019.***

La ordenanza de noviembre 19 de 2020, resulta inconveniente, toda vez que en el mes de diciembre del año 2017 fue promulgada la Resolución Ministerial 464 de 2017, con la cual se establecen los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y se dictan otras disposiciones, entre ellas, la derogación de la Resolución 267 de 2014 con la que se creó el Programa de Agricultura Familiar PAF.

Esta Resolución junto con sus lineamientos, ha sido un proceso de construcción que se remonta a 2014 con la creación del Programa de Agricultura Familiar (Res 267 y 300 de 2014), y el acuerdo establecido entre el MADR y la Red Nacional de Agricultura Familiar RENAF (antes CIN-AF) en octubre del mismo año, para establecer una mesa técnica de trabajo que discutiera los alcances de las resoluciones, generando los ajustes necesarios que permitieran su implementación acorde a las necesidades de la Agricultura Familiar en el país.

Tanto en el taller nacional como en los Encuentros Territoriales se realizaron diferentes mesas temáticas, en las que se buscó conversar con las organizaciones y entidades presentes, sobre las propuestas y acciones necesarias que deberían ser parte de la política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria,

retroalimentando con sus aportes y propuestas los lineamientos y su alcance. Estos encuentros contaron con la participación de más de 350 personas de gobiernos locales, organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, academia, cooperación internacional, ONG´s y gremios agropecuarios.

Sentado lo que antecede es imperioso declarar que el Gobierno Departamental debe administrar recursos escasos, tanto los presupuestales como los logísticos y económicos, por lo que dar vía libre a esta ordenanza no solo resulta redundante si se tiene en cuenta el programa nacional establecido a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En consecuencia, en el Plan de Desarrollo no se cuenta con una meta que haga énfasis en el objeto de la Ordenanza de noviembre 19 de 2020.

Aunado a lo anterior, la Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria, mediante oficio fechado del 11 de diciembre de 2020, manifiesta a la Dirección de Asuntos Jurídicos lo siguiente: "Es importante mencionar que el Departamento cuenta con la ordenanza No. 011 de 2019 por medio de la cual adopta la política pública para el desarrollo rural del departamento del Tolima 2019-2039 la cual está conformada por el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural el plan integral de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial PIDARET y el plan departamental de extensión agropecuaria PDA.
(...)

Conforme a lo anterior, es importante resaltar que existiendo una ordenanza a través de la cual se desarrolla toda la iniciativa contenida en la nueva ordenanza aprobada el pasado 19 de noviembre de 2020, no resulta conveniente legal ni presupuestalmente al departamento aprobar con sanción esta última ya que solo conllevaría a un detrimento fiscal innecesario.

5.1.3.2. Multiplicidad de objeto en cuanto al reconocimiento del agua como elemento dinamizador de la agricultura y la educación rural, ya cuentan con reconocimiento legal y constitucional.

Por otro lado, es importante advertir que el Derecho al agua como elemento mínimo vital para la existencia de la vida humana y su desarrollo, ya cuenta con protección legal y constitucional.

(...)

Por otra parte, la Resolución 1096 del 17 de noviembre del año 2000 del Ministerio de Desarrollo obliga proveer de manera diaria el mínimo vital de agua correspondido a cada vereda, lo que es igual a 100 o 150 litros de agua diaria por persona.

(...)

En consecuencia, al encontrarse plenamente regulado todo lo relativo al suministro del agua, así como la prestación de su servicio, resulta plenamente inconveniente el desarrollo de una ordenanza que pretenda identificar el agua como elemento dinamizador de la agricultura campesina y familiar, así como el derecho de acceso a ella, toda vez que como se ha venido sosteniendo estos aspectos ya se encuentran más que regulados por lo que pretender a través de una ordenanza insistir en lo mismo, resultaría no solo un desgaste administrativo sino también fiscal.

(...) pretender organizar y garantizar la educación rural, por medio de la ordenanza del 19 de noviembre de 2020, resulta no solo inocuo por encontrarse este servicio garantizado en preceptos superiores, sino que por demás constituye una afectación al presupuesto y un detrimento fiscal innecesario.

5.1.3.3. Inexistencia de recursos situados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para atender esta obligación.

(...)
Sea lo primero reiterar sin ambages, que la norma aprobada, lejos de lo vertido en la exposición de motivos, genera un gasto a cargo del departamento y por tanto, se encentra comprendida en la previsión del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

En virtud de ello, 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 este proyecto presiona las ya de por si menguadas finanzas del Departamento del Tolima, más aún en la época de austeridad que vivimos por cuenta de los fenómenos de salubridad que sufre en la actualidad el mundo.

(...)
Aunado a los párrafos que anteceden, es claro 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."

III. OPOSICIÓN A LAS OBJECIONES

La Asamblea del Departamento del Tolima analizó las objeciones presentadas al Proyecto de Ordenanza 028 de 2020 y en sesión del 20 de abril de 2021 planteó la siguiente proposición:

"No realizar modificaciones al artículo de conformidad con lo establecido en el artículo 176 del Acto Reglamentario 01 de 1995 por medio del cual se expide el reglamento interno de la corporación, en donde se indica que las ordenanzas objetadas en su totalidad pasarán a tercer debate", ... sin que existiera la posibilidad reglamentaria de realizar cambios al articulado, la cual fue aprobada por la Duma Departamental y en las cuales la Asamblea de manera parcial insistió en algunos de los artículos objetados"

En razón a lo anterior, el proyecto de ordenanza No. 028 de 2020 fue aprobado nuevamente en la vigencia 2021 por la Asamblea Departamental sin ninguna modificación frente al proyecto inicialmente aprobado en el año 2020, siendo remitido por el Presidente de la Corporación ante este Tribunal con escrito fechado 24 de mayo de 2021.

IV. TRAMITE PROCESAL

Mediante providencia del 1º de junio de 2021 se avocó conocimiento del escrito de objeciones a la ordenanza 028 de 2020. Dentro del término de fijación en lista, el Departamento del Tolima se pronunció reiterando las razones de la objeción;

posteriormente, con auto del 7 de julio de 2021 se prescindió del término probatorio y ejecutoriada tal providencia, ingresó el expediente al Despacho para proferir la respectiva sentencia.

V. CONSIDERACIONES

V.1. Competencia

Es competente el Tribunal para conocer del presente asunto, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 80 del Decreto 1222 de 1986, y en el numeral 4º del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

V.2. Caso Concreto

El numeral 9 del artículo 305 de la Constitución Política señala que:

> *"ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:*
> *(...)*
>
> *9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos"*

Este postulado igualmente lo encontramos contenido en el numeral 7 del artículo 94 del Decreto 1222 de 1986 *"Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental"* que señala que el Gobernador puede objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia los proyectos de ordenanza; por su parte, el artículo 80 *ibídem* dispone que si las objeciones fueren por **ilegalidad o inconstitucionalidad** y la Asamblea insistiera, el proyecto pasará al Tribunal Administrativo del Departamento para que decida definitivamente sobre su exequibilidad.

Bajo este hilo conductor, corresponderá a la Sala pronunciarse únicamente sobre los motivos de inconstitucionalidad e ilegalidad invocados por el Gobernador del Departamento del Tolima frente al proyecto de ordenanza No. 028 de 2020 expedido por la Asamblea del Departamento del Tolima "*Por medio del cual se adoptan lineamientos para la construcción de la política pública de agricultura campesina, familiar y comunitaria en el Departamento del Tolima"*.

La decisión que corresponda adoptar a esta Corporación, según los postulados del artículo 80 del Decreto 1222 de 1986 no se limitará a efectuar la confrontación de las disposiciones que el Gobernador señale como violadas sino todo el ordenamiento constitucional, o cualquier otra norma superior; en consecuencia, la sentencia proferida produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y las normas legales examinadas.

Descendiendo al caso concreto, el mandatario departamental manifiesta que el cumplimiento de la ordenanza materia de objeción, conlleva un gasto en el presupuesto del año 2021 que no fue previsto y tampoco se dio por iniciativa del gobernador, vulnerando los preceptos contenidos en los artículos 300 y 345 superior, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en la Ley 617 de 2000.

Señala que todas las actividades comprendidas en el proyecto de ordenanza requieren el uso de recursos de personal y esfuerzos económicos no proyectados en el plan de desarrollo, generándose un impacto en el marco fiscal de mediano plazo no justificado en la exposición de motivos, escenario en el que se debió prever la correspondiente

fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos, con el respectivo análisis y aprobación de la Secretaría del Interior y la Secretaría de Planeación, y con ello garantizar que en ningún momento se afecte o ponga en riesgo la estabilidad fiscal del Departamento.

Finalmente indica que la Asamblea Departamental asumió competencias que la ley tiene asignadas de manera exclusiva al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, autoridad que en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 numeral 4 del Decreto 1985 de 2013 se encarga de formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos y gestión de bienes públicos rurales.

Con miras a resolver lo pertinente, es necesario iniciar señalando que en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 287 de la Constitución, Colombia es un Estado unitario que garantiza la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. Este diseño constitucional implica la necesidad de armonizar de manera permanente los principios de unidad y de autonomía territorial.

La autonomía se encuentra limitada por el principio de centralización política, el cual se traduce, entre otros elementos, en (i) la subordinación del ejercicio de las competencias territoriales a la ley[2], (ii) la asignación de competencias a la Nación para la definición de políticas que tengan aplicación en todo el territorio nacional, (iii) la posibilidad de intervenciones excepcionales en asuntos que ordinariamente son del resorte de las entidades territoriales –cuando las circunstancias así lo ameritan o exista un interés nacional de relevancia superior–, y (iv) en una administración de justicia común[3].

El principio unitario, a su vez, está limitado por el «núcleo esencial» o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible por el Legislador[4]. Dicho núcleo está constituido «por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses»[5].

En consecuencia, las entidades territoriales tienen derecho a ejercer las competencias, atribuciones y facultades reconocidas por la Constitución, «para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo»[6]. De este

---

[2] El artículo 287 de la Constitución prevé que los límites del ejercicio de la autonomía territorial los determina la Constitución y la ley. En similar sentido, el artículo 288 superior dispone: «La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. || Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley».

[3] Sentencia C-579 de 2001, en la cual la Corte conoció de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra a Ley 617 de 2000. Los cargos apuntaban, esencialmente, a demostrar que varios artículos de la Ley, al haber sido adoptados por el Congreso para intervenir sobre el manejo financiero y presupuestal de las entidades territoriales, lesionaban la autonomía que el artículo 287 superior le garantiza a estos entes descentralizados. La Sala encontró que la estabilidad financiera del país «no es un asunto que concierna exclusivamente a ninguna de las subdivisiones territoriales de la República, sino a todas en común, por lo cual es el Legislador nacional quien está llamado a tomar las medidas pertinentes». Por ello, declaró la exequibilidad de las normas demandadas.

[4] Sentencias C-937 de 2010, C-579 de 2001 y C-535 de 1996, C-078 de 2018, C-035 de 2016, C-306 de 2009 y C-756 de 2006.

[5] Sentencia C-535 de 1996, reiterada en la Sentencia C-035 de 2016.

[6] Sentencia C-1258 de 2001, oportunidad en la que la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 49 (parcial) de la Ley 617 de 2000, conforme al siguiente problema jurídico «¿Es constitucional la prohibición legal a gobernadores y alcaldes para nombrar, ser miembros de juntas o consejos directivos de

primer elemento forman parte, por ejemplo, los derechos preceptuados en la Constitución en el ya citado artículo 287 –(i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (iv) participar en las rentas nacionales– y las atribuciones asignadas a las asambleas departamentales (artículo 300), a los gobernadores (artículo 305), a los concejos municipales (artículo 313) y a los alcaldes (artículo 315).

La preservación del núcleo esencial de la autonomía territorial es indispensable para el mantenimiento de la identidad de la Constitución, en la medida en que ese principio es, al mismo tiempo, una expresión de otros dos principios constitucionales[7]: primero, la definición del municipio como la entidad fundamental de la organización territorial (artículo 311), la cual, a su vez, desarrolla el principio democrático, «ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos»[8]; y segundo, el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288). La autonomía territorial se expresa de manera medular en los derechos de las entidades territoriales a gestionar sus asuntos propios y a actuar a través de sus órganos de gobierno para la administración de las materias de interés regional o local[9], ejerciendo de esta manera las competencias asignadas por la Constitución y la Ley.

Es así que en el plano territorial existe una concurrencia de competencias entre los mandatarios regionales (alcaldes y gobernadores) como jefes de la administración y las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, en su condición de corporaciones político-administrativas del orden territorial, como cuerpos deliberantes y de representación popular que tienen facultades de coadministración y control político sobre los respectivos gobiernos territoriales.

De esta manera encontramos que **el numeral 3 del artículo 300** de la Constitución consagra que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanza "*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*".

Por su parte, el numeral 4 del artículo 305 de la Carta señala que corresponde al gobernador "*Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza* ***sobre planes y programas de desarrollo económico y social****, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos*."[10]

A su vez, el inciso final del citado artículo 300 de la Constitución dispuso que "**Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3**, 5 y 7 de este artículo, las que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y

---

entidades del sector central o descentralizado de la correspondiente entidad territorial y de juntas directivas de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio?». La Sala encontró que este es un asunto que pertenece a la órbita de configuración legislativa, por lo que declaró la exequibilidad de la disposición.

[7] Sentencia C-535 de 1996.

[8] *Ibidem.*

[9] Sentencias C-149 de 2010 y C-497A de 1994.

[10] Subraya fuera del texto original.

las que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, **sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador,** "(negrillas de la Sala)

De acuerdo con lo anterior, para definir si en el caso en estudio se infringió la norma constitucional antes transcrita, es necesario verificar el alcance del texto constitucional resaltado.

En criterio de la Sala, se evidencia que la norma que el gobierno departamental señala como violada tiene un sentido claro, por cuanto de su lectura se infiere que las asambleas departamentales **no pueden adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social motu proprio**, por cuanto dicha facultad es exclusiva del ejecutivo, en este caso del Gobernador del Departamento del Tolima.

En el *sub lite* es claro que la Asamblea Departamental en el proyecto de ordenanza materia de objeción, decidió fijar los lineamientos de la política pública de la agricultura campesina familiar en el Departamento del Tolima, asunto que evidentemente hace parte de la adopción de un programa de desarrollo social a nivel departamental, y por ende, según los postulados del numeral 4 del artículo 305 de la Constitución Política, ha debido ser impulsado por el Gobernador.

Lo anterior toma más fuerza si se tiene en cuenta que la ejecución de este tipo de políticas, tal y como lo señalaron las Secretarías de Planeación y Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria del Departamento del Tolima, requieren de la destinación de recursos económicos que, necesariamente deben ser analizados de manera preliminar por el ejecutivo y concertados con la Asamblea Departamental para la destinación de las erogaciones presupuestales pertinentes, lo cual se echa de menos en el proyecto que aquí se analiza.

En este sentido encontramos que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, "*[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*" exige que en todo proyecto de ley, **ordenanza** o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se haga explícito cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De esta manera, en la exposición de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para los debates se deben incluir expresamente los costos fiscales de las iniciativas y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos. Así mismo, el precepto establece que durante el trámite, el Ministerio de Hacienda (en este caso la Secretaria de Hacienda) debe rendir concepto acerca de los correspondientes costos, sobre la forma de soportarlos y la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Lo anterior conlleva una producción normativa compatible con la situación y la política económica trazada por las autoridades correspondientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 1º del Acto Legislativo 003 de 2011 introdujo el criterio orientador de la sostenibilidad fiscal. De acuerdo con esta disposición, la sostenibilidad fiscal debe conducir la actuación de todas las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

Así las cosas, 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.

En el presente caso la Sala encuentra fundada la objeción gubernamental promovida por cuanto se trata de un proyecto de ordenanza que, en primer lugar ha debido ser adelantado por iniciativa del Gobernador del Departamento del Tolima, y en segundo lugar no prevé el impacto fiscal necesario para su implementación, desconociendo los postulados de orden constitucional y legal que rigen la materia.

Las anteriores consideraciones son suficientes para que prosperen las objeciones por inconstitucionalidad e ilegalidad promovidas y en consecuencia se ordene el archivo del proyecto de ordenanza No. 028 de 2020 "*Por medio del cual se adoptan los lineamientos para la construcción de la política pública de agricultura campesina, familiar y comunitaria en el Departamento del Tolima*".

Por lo tanto, se profiere la siguiente…

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRESE fundadas las objeciones formuladas por el Gobernador del Departamento del Tolima contra el proyecto de Ordenanza No. 028 de 2020 "*Por medio del cual se adoptan los lineamientos para la construcción de la política pública de agricultura campesina, familiar y comunitaria en el Departamento del Tolima*", de conformidad a lo preceptuado en parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordena el archivo del multicitado proyecto de ordenanza.

TERCERO: **POR SECRETARÍA**, **COMUNÍQUESE** esta decisión al señor Gobernador y al Presidente de la Asamblea Departamental del Tolima.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada a través de medios electrónicos, en Sala de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez
Magistrado
Oral 4
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: **15c3f85af1d62c83f07ba3e5283bfd67e36799cb05a6672f2b877773079e2b82**
Documento generado en 06/08/2021 09:06:44 a. m.