



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 672

Bogotá, D. C., martes, 9 de junio de 2026

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2024 CÁMARA, 446 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se Establece la Cuota de
Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a
la Cococultura.*

Bogotá, D. C., 9 de junio de 2026

Senador

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente Senado de la República

Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente Cámara de Representantes

Asunto: Informe de objeciones presidenciales por inconveniencia al Proyecto de Ley número 188 del 2024 Cámara, 446 del 2025 Senado, por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Cococultura.

Señores presidentes,

Dando cumplimiento a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Cámara, de Representantes y el Senado de la República como integrantes de la Comisión Accidental para evaluar las Objeciones del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, al Proyecto de Ley número 188 del 2024 Cámara, 446 del 2025 Senado, por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Cococultura, nos permitimos presentar a continuación el mencionado Informe:

Atentamente,

CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA
Senador de la República
Cambio Radical

GERSON MONTAÑO ARIZALA
Representante a la Cámara
CITREP 10

INFORME A OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DEL 2024 CÁMARA, 446 DEL 2025 SENADO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política, así como en los artículos 196 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, corresponde al Congreso de la República examinar las objeciones formuladas por el Gobierno nacional respecto de los proyectos de ley aprobados por ambas cámaras legislativas y determinar si las mismas deben ser acogidas o, por el contrario, si procede insistir en el texto previamente aprobado por el Legislador.

En cumplimiento de dicha función constitucional, la Comisión Accidental designada para el estudio de las Objeciones Gubernamentales Presentadas al Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado, por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Cococultura, procede a rendir informe a las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes sobre el alcance de las observaciones formuladas por el Ejecutivo y su compatibilidad con el ordenamiento constitucional, legal y jurisprudencial vigente.

El Gobierno nacional devolvió el proyecto sin sanción ejecutiva formulando objeciones por inconveniencia respecto de los artículos 8°, 9° y 10 de la iniciativa, relacionados con la creación del Fondo de Fomento a la Cococultura y sus fuentes de financiación. En esencia, las objeciones sostienen que la constitución del fondo generaría inflexibilidad en el uso de los recursos públicos, que la participación eventual de recursos del Presupuesto General de la Nación no se encuentra suficientemente delimitada y que la iniciativa no identifica las entidades del orden nacional que podrían realizar aportes adicionales al fondo.

No obstante, del análisis integral del proyecto de ley, de su trámite legislativo, de la normativa presupuestal vigente y de la jurisprudencia constitucional aplicable, esta Comisión considera que las razones expuestas por el Gobierno nacional no desvirtúan la conveniencia de la iniciativa ni constituyen argumentos suficientes para impedir la entrada en vigencia de una herramienta de política pública destinada al fortalecimiento de una de las cadenas productivas agrícolas de mayor relevancia social y territorial para las comunidades afrodescendientes, indígenas, campesinas y víctimas del conflicto armado asentadas principalmente en las regiones Pacífica y Caribe colombianas.

Resulta pertinente señalar que el proyecto de ley no crea una obligación cierta, inmediata y exigible a cargo del Presupuesto General de la Nación. Por el contrario, la principal fuente de financiación del Fondo de Fomento a la Cococultura corresponde a la Cuota de Fomento del Coco, contribución de naturaleza parafiscal destinada exclusivamente al beneficio del propio sector productor, siguiendo un modelo institucional ampliamente reconocido en el ordenamiento jurídico colombiano y aplicado históricamente a diversos sectores agropecuarios mediante fondos de fomento administrados bajo esquemas de participación público-privada.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la autorización legal de una eventual fuente de financiación proveniente del Presupuesto General de la Nación no implica una obligación automática de apropiación presupuestal, toda vez que cualquier asignación de recursos públicos continúa sometida a los principios de legalidad del gasto, sostenibilidad fiscal, disponibilidad presupuestal y programación macroeconómica previstos en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Bajo estas consideraciones, la Comisión estima que las objeciones formuladas por el Gobierno nacional deben analizarse a la luz de la naturaleza parafiscal de la contribución creada, de la finalidad constitucional de promoción del desarrollo rural, del fortalecimiento de economías lícitas en territorios históricamente afectados por la pobreza y el conflicto armado, así como de los precedentes constitucionales que protegen la autonomía del Congreso en materia de configuración legislativa. En consecuencia, se procede a examinar de manera individual cada una

de las objeciones presentadas por el Ejecutivo, con el fin de determinar si existen razones jurídicas y técnicas que justifiquen la insistencia del Congreso de la República en el texto aprobado por ambas cámaras.

II. SÍNTESIS DE LAS OBJECIONES Y SENTIDO DEL INFORME

El Gobierno nacional presentó objeciones por inconveniencia al Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado, “*Por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Cococultura*”, centrando sus observaciones en los artículos 8°, 9° y 10 de la iniciativa. Aunque reconoce la importancia de fortalecer la producción y comercialización del coco en el país, considera que los mecanismos propuestos para financiar y administrar el fondo pueden generar efectos adversos sobre la sostenibilidad fiscal y la flexibilidad presupuestal del Estado.

La principal objeción recae sobre el artículo 8°, que crea el Fondo de Fomento a la Cococultura como una cuenta especial administrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Según el Gobierno, la proliferación de fondos con destinación específica constituye una práctica que reduce la capacidad de maniobra de las autoridades económicas para reasignar recursos de acuerdo con las necesidades cambiantes del país. En las objeciones se sostiene que este tipo de esquemas contribuye al crecimiento del gasto inflexible y dificulta la adaptación del presupuesto a coyunturas económicas, fiscales o sociales que requieran priorización de recursos en otros sectores estratégicos.

El documento señala además que la creación de fondos especiales no necesariamente garantiza una mejor ejecución de los recursos públicos. Por el contrario, argumenta que cuando los recursos son trasladados a fondos con destinación específica pueden presentarse mayores dificultades de seguimiento, monitoreo y evaluación dentro de la estructura presupuestal general. Por esta razón, el Ejecutivo considera que la financiación de programas relacionados con la cococultura podría adelantarse mediante proyectos de inversión incorporados al presupuesto sectorial ordinario, sin necesidad de crear una nueva estructura financiera permanente.

En relación con el artículo 9°, el gobierno objeta que dentro de las fuentes de financiación del fondo se incluyan recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación sin establecer límites, criterios o condiciones para dichos aportes. A juicio del Ejecutivo, la disposición es demasiado amplia e indeterminada, pues no precisa cuál sería el monto de los recursos públicos que eventualmente podrían destinarse al fondo ni establece mecanismos que permitan dimensionar su impacto fiscal. Esta situación podría generar expectativas de financiación futura sin contar con una planeación presupuestal previamente definida.

Respecto del artículo 10, el gobierno advierte que la norma contempla la posibilidad de que diferentes

entidades públicas aporten recursos al fondo, pero no identifica expresamente cuáles entidades del orden nacional tendrían la competencia o disponibilidad presupuestal para hacerlo. Según las objeciones, esta falta de delimitación institucional puede traducirse en obligaciones financieras inciertas para el Estado, afectando los principios de planeación y programación presupuestal que orientan la gestión de las finanzas públicas.

Como fundamento normativo, el Ejecutivo invoca los artículos 345 y 346 de la Constitución Política. El artículo 345 establece que ningún gasto público podrá realizarse si no ha sido decretado por el Congreso, las asambleas o los concejos, mientras que el artículo 346 dispone que el gobierno debe formular anualmente el Presupuesto General de la Nación, incluyendo únicamente las apropiaciones que estime necesarias para atender los gastos autorizados por la ley. A partir de estas disposiciones, el gobierno sostiene que la autorización legislativa del gasto no implica automáticamente la obligación de incorporar recursos específicos dentro del presupuesto nacional.

Las objeciones también se apoyan en la jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa a la iniciativa legislativa del gasto público. En particular, se retoma la línea jurisprudencial desarrollada en las Sentencias C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001 y C-502 de 2007, entre otras, según la cual el Congreso puede autorizar gastos públicos mediante la expedición de leyes, pero la incorporación efectiva de las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación constituye una competencia que corresponde al Gobierno nacional. La Corte ha reiterado que la aprobación de una ley que ordena o autoriza gastos no obliga automáticamente al Ejecutivo a incluirlos en una vigencia fiscal determinada.

De igual manera, el documento hace referencia a los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, destacando que toda apropiación debe ser compatible con la disponibilidad real de recursos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Bajo esta lógica, cualquier fuente de financiación que involucre recursos de la Nación debe encontrarse plenamente identificada y cuantificada para evitar compromisos fiscales futuros que no hayan sido evaluados previamente por las autoridades económicas.

En conclusión, el gobierno considera que los artículos 8°, 9° y 10 del proyecto generan inconveniencias derivadas de la creación de nuevas rigideces presupuestales, la falta de delimitación de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y la ausencia de identificación de las entidades que podrían aportar recursos al fondo. Adicionalmente, estima que las disposiciones propuestas desconocen los criterios de sostenibilidad fiscal y la distribución constitucional de competencias en materia presupuestal entre el Congreso y el Ejecutivo. Por estas razones, decidió devolver el proyecto al Congreso mediante

objeciones por inconveniencia, para que las cámaras legislativas analicen las observaciones formuladas y determinen si modifican el articulado o insisten en el texto previamente aprobado.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CUOTA DE FOMENTO DEL COCO Y DEL FONDO DE FOMENTO A LA COCOCULTURA

El análisis de las objeciones formuladas por el Gobierno nacional exige partir de la naturaleza jurídica de los instrumentos creados por el Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado, toda vez que gran parte de los reparos planteados se fundamentan en una interpretación que asimila los recursos del Fondo de Fomento a la Cococultura a recursos fiscales ordinarios del Presupuesto General de la Nación, desconociendo la naturaleza parafiscal que constituye el eje central de la iniciativa. En consecuencia, resulta indispensable determinar el alcance jurídico de la Cuota de Fomento del Coco y del Fondo de Fomento a la Cococultura dentro del ordenamiento constitucional y presupuestal colombiano.

De conformidad con el proyecto aprobado por el Congreso de la República, la principal fuente de financiación del Fondo de Fomento a la Cococultura corresponde a la Cuota de Fomento del Coco, definida como una contribución obligatoria a cargo de los productores y comercializadores del sector, cuya destinación exclusiva se orienta al fortalecimiento, investigación, asistencia técnica, promoción, competitividad y desarrollo integral de la cadena productiva del coco en Colombia. En este sentido, la figura diseñada por el legislador responde a la estructura tradicional de las contribuciones parafiscales agropecuarias que históricamente han sido utilizadas por el Estado colombiano para promover sectores estratégicos de la producción nacional.

La Constitución Política reconoce expresamente la existencia de las contribuciones parafiscales. El artículo 150, numeral 12, atribuye al Congreso la competencia para establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales, mientras que el artículo 338 autoriza al Legislador para determinar los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables de este tipo de contribuciones. A su vez, el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto número 111 de 1996, define las contribuciones parafiscales como gravámenes establecidos por la ley que afectan a un determinado y único grupo social o económico y cuyos recursos se destinan exclusivamente al beneficio del propio sector que los aporta.

La Corte Constitucional ha desarrollado ampliamente el alcance de esta figura jurídica. En sentencias como la C-040 de 1993, C-678 de 1998, C-132 de 2009 y C-253 de 2015, la Corporación ha señalado que las contribuciones parafiscales constituyen recursos públicos de destinación específica que, si bien son creados

por el Estado mediante ley, no ingresan al Tesoro Nacional para atender necesidades generales de la administración pública, sino que se encuentran afectos al financiamiento de actividades orientadas exclusivamente al sector económico que los genera. Precisamente por esta razón, la jurisprudencia ha reconocido que los recursos parafiscales poseen un régimen especial de administración y ejecución distinto al de las rentas ordinarias de la Nación.

En concordancia con dicho marco normativo y jurisprudencial, el Fondo de Fomento a la Cococultura no constituye un mecanismo de financiación sustentado primordialmente en recursos fiscales de libre destinación. Por el contrario, se configura como un instrumento de administración de recursos parafiscales provenientes de la Cuota de Fomento del Coco, cuya finalidad es reinvertir dichos recursos en beneficio del mismo sector productivo que los aporta. Esta característica resulta determinante para el análisis de las objeciones gubernamentales, pues permite concluir que el proyecto no crea una carga estructural para el Presupuesto General de la Nación ni incorpora una nueva obligación permanente de gasto público a cargo del Tesoro Nacional.

Debe resaltarse que el modelo institucional propuesto por la iniciativa no constituye una excepción dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Por el contrario, replica esquemas que han sido implementados exitosamente durante décadas en diferentes cadenas productivas agropecuarias mediante fondos de fomento financiados con contribuciones parafiscales. Entre ellos pueden mencionarse el Fondo Nacional del Café, el Fondo Nacional del Ganado, el Fondo Nacional Avícola, el Fondo Nacional Hortifrutícola, el Fondo Nacional Cacaotero y diversos fondos sectoriales creados por el Legislador con el propósito de fortalecer la productividad, la investigación, la transferencia tecnológica y la competitividad de sectores estratégicos para la economía nacional. La existencia de estos instrumentos demuestra que la utilización de fondos parafiscales constituye una herramienta legítima y consolidada de política pública agropecuaria.

Adicionalmente, el proyecto prevé que la administración del Fondo de Fomento a la Cococultura sea ejercida por una entidad representativa del sector, bajo la orientación de un comité directivo con participación del Gobierno nacional y sujeto a mecanismos de control, seguimiento y vigilancia fiscal. De esta manera, la iniciativa no traslada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la operación administrativa directa del fondo ni genera una expansión de la planta de personal o de la estructura burocrática estatal. Por el contrario, adopta un esquema de administración sectorial ampliamente utilizado en otros fondos parafiscales del país, garantizando la destinación eficiente de los recursos y el control sobre su ejecución.

Bajo esta perspectiva, resulta improcedente equiparar el Fondo de Fomento a la Cococultura con un fondo financiado principalmente mediante

apropiaciones del Presupuesto General de la Nación. La sola posibilidad de que, de manera eventual y facultativa, puedan concurrir recursos públicos adicionales no altera la naturaleza jurídica predominante del instrumento ni transforma los recursos parafiscales en recursos fiscales ordinarios. Como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, la naturaleza de una contribución se determina por su finalidad, destinación y sujetos beneficiarios, elementos que en el presente caso evidencian de manera inequívoca la existencia de un mecanismo parafiscal orientado exclusivamente al fortalecimiento de la cadena productiva del coco.

En consecuencia, esta Comisión considera que la Cuota de Fomento del Coco y el Fondo de Fomento a la Cococultura constituyen instrumentos de naturaleza eminentemente parafiscal, plenamente compatibles con los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, con el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y con la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional en la materia. Por lo tanto, cualquier análisis sobre los efectos presupuestales de la iniciativa debe partir del reconocimiento de dicha naturaleza jurídica especial, circunstancia que desvirtúa buena parte de los argumentos expuestos por el Gobierno nacional en relación con la supuesta generación de nuevas cargas estructurales para las finanzas públicas y la alegada inflexibilización del gasto público nacional.

IV. RESPUESTA A LA OBJECCIÓN RELACIONADA CON LA SUPUESTA INFLEXIBILIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El Gobierno nacional sostiene que la creación del Fondo de Fomento a la Cococultura prevista en el artículo 8° del proyecto de ley genera una inflexibilización del gasto público, en la medida en que crea un fondo cuenta con destinación específica para financiar programas y proyectos relacionados con el fortalecimiento de la cadena productiva del coco. Según las objeciones formuladas, la existencia de este tipo de instrumentos limita la capacidad del Estado para reasignar recursos conforme a las prioridades fiscales de cada vigencia y dificulta el seguimiento de los recursos una vez son transferidos al fondo. Asimismo, se afirma que la utilización de proyectos de inversión constituiría un mecanismo más eficiente para la ejecución de los recursos públicos.

No obstante, esta Comisión considera que dicha objeción parte de una premisa equivocada, consistente en atribuir al Fondo de Fomento a la Cococultura la naturaleza de un instrumento financiado principalmente con recursos fiscales ordinarios de la Nación, cuando en realidad la esencia del esquema aprobado por el Congreso descansa sobre una contribución de carácter parafiscal creada específicamente para el beneficio del sector cocotero colombiano. En consecuencia, la argumentación gubernamental desconoce la naturaleza jurídica de los recursos que constituyen la principal fuente de financiación del fondo

y, por ende, parte de una interpretación que no corresponde al diseño normativo de la iniciativa. En efecto, el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto define las contribuciones parafiscales como gravámenes establecidos por la ley que afectan a un determinado y único grupo económico o social y cuyos recursos se destinan exclusivamente al beneficio del propio sector que los aporta. La jurisprudencia constitucional ha señalado de manera reiterada que estos recursos, aunque tienen naturaleza pública, no se confunden con las rentas ordinarias de la Nación ni se incorporan al Tesoro Nacional para financiar las necesidades generales del Estado. Por el contrario, se encuentran afectados a una finalidad específica previamente definida por el legislador y dirigida exclusivamente al fortalecimiento del sector económico que los genera.

Bajo esta perspectiva, resulta improcedente afirmar que la creación del Fondo de Fomento a la Cococultura produce una inflexibilización del gasto público nacional en los términos planteados por el Gobierno. Los recursos provenientes de la Cuota de Fomento del Coco no constituyen apropiaciones presupuestales ordinarias ni recursos de libre destinación susceptibles de ser redistribuidos entre distintos sectores de la administración pública. Su destinación específica constituye precisamente uno de los elementos esenciales de la naturaleza parafiscal reconocida por la Constitución y desarrollada por la ley. Por esta razón, no puede predicarse una pérdida de flexibilidad respecto de recursos que, por definición constitucional y legal, nunca estuvieron destinados a financiar el gasto general de la Nación.

La Corte Constitucional ha reconocido la legitimidad de los mecanismos parafiscales como instrumentos de intervención económica orientados al desarrollo sectorial. A través de múltiples pronunciamientos, la Corporación ha señalado que el establecimiento de contribuciones parafiscales y fondos de fomento constituye una herramienta válida para promover actividades productivas estratégicas, financiar procesos de investigación, innovación, transferencia tecnológica, asistencia técnica y fortalecimiento empresarial. Precisamente bajo esta lógica han operado durante décadas diversos fondos de fomento agropecuario sin que ello haya sido considerado una afectación indebida de la autonomía presupuestal del Estado ni una vulneración de los principios que orientan la gestión fiscal.

De igual manera, no comparte esta Comisión la afirmación según la cual los recursos administrados a través de fondos parafiscales presentan menores niveles de seguimiento o control. Por el contrario, el proyecto establece un conjunto de mecanismos institucionales destinados a garantizar la adecuada administración de los recursos del Fondo de Fomento a la Cococultura. Entre ellos se encuentran la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la orientación de la política sectorial, la existencia de un Comité Directivo encargado de aprobar los planes de inversión y presupuestos, la obligación de elaborar programas

anuales de ejecución y la vigilancia fiscal ejercida por los organismos de control competentes. Tales mecanismos permiten asegurar la trazabilidad, transparencia y eficiencia en la utilización de los recursos recaudados.

Adicionalmente, el argumento según el cual la ejecución mediante proyectos de inversión sería necesariamente más eficiente que la administración a través de un fondo parafiscal carece de sustento técnico dentro de las objeciones formuladas. La experiencia institucional colombiana demuestra que los fondos de fomento agropecuario han permitido consolidar procesos de largo plazo en materia de investigación, transferencia tecnológica, promoción comercial, asistencia técnica y fortalecimiento productivo que difícilmente podrían sostenerse mediante esquemas de financiación sujetos exclusivamente a la disponibilidad presupuestal anual. Precisamente la estabilidad financiera derivada de las contribuciones parafiscales constituye una de las razones que justifican su utilización en sectores productivos estratégicos.

Debe resaltarse, además, que el sector cocotero colombiano reviste una especial relevancia económica y social. De acuerdo con la información aportada durante el trámite legislativo, la cadena productiva del coco vincula a más de diez mil familias en distintas regiones del país, especialmente en territorios con alta presencia de comunidades afrodescendientes, indígenas, campesinas y víctimas del conflicto armado. La creación del Fondo de Fomento a la Cococultura busca precisamente fortalecer la competitividad de estas comunidades, impulsar procesos de innovación, mejorar la productividad y generar condiciones para el desarrollo económico sostenible de regiones históricamente marginadas.

Por lo anterior, esta Comisión concluye que la objeción relacionada con la supuesta inflexibilización del gasto público no está llamada a prosperar. El Fondo de Fomento a la Cococultura se financia principalmente mediante recursos de naturaleza parafiscal, los cuales cuentan con una destinación específica reconocida constitucional y legalmente, no comprometen recursos ordinarios de libre destinación del Presupuesto General de la Nación y se encuentran sujetos a mecanismos adecuados de administración, seguimiento y control. En consecuencia, la creación del fondo no genera la rigidez presupuestal alegada por el Gobierno nacional, sino que constituye un instrumento legítimo de promoción sectorial orientado al fortalecimiento de una actividad productiva de especial importancia para el desarrollo económico y social de amplias regiones del territorio nacional.

V. RESPUESTA A LA OBJECCIÓN RELACIONADA CON LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

El Gobierno nacional objeta los artículos 9º y 10 del Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado al considerar que la inclusión de recursos provenientes del Presupuesto General

de la Nación como una de las posibles fuentes de financiación del Fondo de Fomento a la Cococultura genera incertidumbre fiscal, toda vez que la iniciativa no delimita el monto de dichos aportes ni identifica las entidades del orden nacional que eventualmente podrían concurrir con recursos para nutrir el fondo. A juicio del Ejecutivo, esta situación podría dar lugar a erogaciones adicionales no previstas y generar compromisos presupuestales indeterminados para la Nación. Asimismo, sostiene que la iniciativa desconoce que cualquier apropiación adicional debe estar sometida a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las prioridades de gasto definidas por el Gobierno nacional.

Esta Comisión considera que dicha objeción parte de una interpretación extensiva del articulado que no se desprende del contenido normativo aprobado por el Congreso de la República. En efecto, los artículos cuestionados no crean una obligación de gasto cierta, directa, inmediata o exigible a cargo del Presupuesto General de la Nación, ni imponen al Gobierno nacional el deber de efectuar apropiaciones presupuestales específicas para financiar el Fondo de Fomento a la Cococultura. La norma se limita a reconocer que, dentro de las diversas fuentes que eventualmente podrían concurrir a la financiación del fondo, se encuentran los aportes que puedan provenir del Presupuesto General de la Nación, sin que ello implique una orden imperativa de gasto o una obligación automática de apropiación presupuestal.

Precisamente, la redacción del proyecto se encuentra construida en términos facultativos y no imperativos. La posibilidad de concurrencia de recursos del Presupuesto General de la Nación constituye una habilitación legal compatible con el ordenamiento presupuestal colombiano, pero en ningún caso supone una afectación inmediata de las finanzas públicas ni una autorización para ejecutar recursos al margen de los procedimientos ordinarios de programación presupuestal. Cualquier eventual aporte deberá sujetarse a las reglas constitucionales y legales vigentes, incluyendo la disponibilidad de recursos, la incorporación en la Ley Anual de Presupuesto y las decisiones de política fiscal adoptadas por el Gobierno nacional.

En este sentido, resulta pertinente recordar que el artículo 346 de la Constitución Política establece que corresponde al gobierno formular anualmente el Presupuesto General de la Nación y determinar las apropiaciones que considera necesarias para atender los gastos autorizados por la ley. De igual manera, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que los gastos autorizados por leyes preexistentes serán incorporados al proyecto anual de presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno. En consecuencia, aun cuando una ley contemple la posibilidad de destinar recursos públicos a una determinada finalidad, ello no significa que tales recursos deban ser apropiados automáticamente ni que el Congreso pueda imponer al Ejecutivo

la obligación de financiarlos en una vigencia determinada.

La propia jurisprudencia constitucional citada por el gobierno en sus objeciones confirma esta interpretación. La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la aprobación legislativa de un gasto constituye una condición necesaria para su eventual ejecución, pero no suficiente para obligar al gobierno a incorporarlo en el presupuesto. En Sentencias como la C-157 de 1998, la Corte precisó que corresponde al Ejecutivo decidir libremente cuáles de los gastos autorizados por la ley serán incluidos en el respectivo proyecto de presupuesto, de conformidad con la disponibilidad de recursos y las prioridades de política pública. Por tanto, lejos de contrariar la jurisprudencia constitucional, el proyecto de ley se encuentra plenamente armonizado con ella, pues en ningún momento pretende sustituir las competencias presupuestales que la Constitución atribuye al Gobierno nacional.

Adicionalmente, debe resaltarse que la principal fuente de financiación del Fondo de Fomento a la Cococultura no corresponde a recursos fiscales de la Nación, sino a la Cuota de Fomento del Cobo, contribución de naturaleza parafiscal creada específicamente para el fortalecimiento del sector. Las demás fuentes de financiación previstas en los artículos 9° y 10 tienen carácter complementario y accesorio frente a dicha fuente principal. En consecuencia, la viabilidad financiera del fondo no depende de apropiaciones presupuestales futuras ni de la concurrencia obligatoria de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

La Corte Constitucional también ha sido enfática en señalar que el análisis de impacto fiscal no puede convertirse en un obstáculo para el ejercicio de la función legislativa. En las Sentencias C-502 de 2007, C-315 de 2008 y C-490 de 2011, la Corporación precisó que las exigencias previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen parámetros de racionalidad legislativa, pero no requisitos de validez del trámite legislativo ni mecanismos que permitan al Ejecutivo bloquear iniciativas aprobadas por el Congreso. La Corte advirtió expresamente que una interpretación contraria otorgaría al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre la función legislativa, incompatible con el principio de separación de poderes y con el carácter democrático del proceso de formación de las leyes.

Bajo esta misma línea argumentativa, no resulta jurídicamente exigible que el proyecto identifique de manera anticipada la entidad específica del Gobierno nacional que eventualmente podría realizar aportes al fondo. Tal exigencia únicamente tendría sentido en presencia de una obligación concreta de gasto previamente definida por la ley, circunstancia que no ocurre en el presente caso. Dado que los aportes del Presupuesto General de la Nación tienen naturaleza facultativa y dependen de decisiones futuras de programación presupuestal, no existe fundamento constitucional o legal que obligue al Legislador a

individualizar ex ante la entidad que podría concurrir con recursos.

Finalmente, esta Comisión considera que la inclusión de recursos del Presupuesto General de la Nación como fuente eventual de financiación constituye una cláusula habitual dentro de múltiples instrumentos de política pública adoptados por el Congreso de la República. Su finalidad consiste en permitir que, cuando las condiciones fiscales, presupuestales y sectoriales lo permitan, el gobierno pueda fortalecer programas estratégicos mediante la asignación de recursos adicionales. Sin embargo, dicha habilitación legal no altera las competencias constitucionales del Ejecutivo en materia presupuestal, ni genera obligaciones automáticas de gasto, ni compromete recursos públicos sin la correspondiente apropiación presupuestal.

Por las razones expuestas, esta Comisión concluye que la objeción relacionada con la participación eventual de recursos del Presupuesto General de la Nación no está llamada a prosperar. El proyecto no impone obligaciones ciertas de gasto, no desconoce los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, no afecta las competencias presupuestales del Gobierno nacional y mantiene plenamente vigentes los principios de legalidad, sostenibilidad fiscal y programación presupuestal que rigen la administración de los recursos públicos. En consecuencia, la posibilidad de concurrencia de recursos del Presupuesto General de la Nación constituye una habilitación jurídica legítima y compatible con el ordenamiento constitucional colombiano, razón por la cual no existe fundamento suficiente para considerar inconveniente la disposición aprobada por el Congreso de la República.

VI. RESPUESTA A LA OBJECCIÓN RELACIONADA CON LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES QUE PODRÍAN APORTAR RECURSOS AL FONDO

El Gobierno nacional sostiene que el proyecto de ley resulta inconveniente debido a que no identifica de manera expresa las entidades del orden nacional que eventualmente podrían aportar recursos al Fondo de Fomento a la Cococultura. Según se expone en las objeciones presidenciales, la ausencia de esta identificación genera incertidumbre respecto de las fuentes de financiación del fondo y dificulta determinar el alcance de los compromisos presupuestales que podrían derivarse de la iniciativa. A juicio del Ejecutivo, la norma debería señalar de manera precisa cuáles entidades del Gobierno nacional tendrían la responsabilidad de realizar aportes al fondo cuando se trate de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Esta Comisión considera que la objeción formulada parte de una premisa que no encuentra respaldo en el ordenamiento constitucional, legal ni presupuestal colombiano. En efecto, la identificación previa y específica de una entidad estatal llamada a realizar aportes presupuestales únicamente resulta

exigible cuando la ley crea una obligación concreta, cierta y determinada de gasto público. Sin embargo, dicha circunstancia no se presenta en el proyecto objeto de análisis, toda vez que la iniciativa no impone a ninguna entidad nacional la obligación de efectuar apropiaciones o transferencias obligatorias al Fondo de Fomento a la Cococultura.

Por el contrario, el proyecto se limita a establecer que el fondo podrá recibir recursos provenientes de diversas fuentes complementarias, entre ellas los aportes que eventualmente puedan provenir del Presupuesto General de la Nación, de entidades públicas, de organismos de cooperación nacional e internacional, de donaciones, de rendimientos financieros y de otras fuentes autorizadas por la ley. La norma no establece una obligación jurídica de financiación a cargo de una entidad específica ni crea una carga presupuestal exigible para algún organismo de la administración pública. En consecuencia, no existe fundamento jurídico para exigir que el legislador determine ex ante la entidad que eventualmente podría concurrir con recursos cuya asignación dependerá de decisiones futuras de programación presupuestal.

Resulta pertinente recordar que, de conformidad con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, corresponde al Gobierno nacional formular el proyecto anual de Presupuesto General de la Nación y determinar las apropiaciones que serán sometidas a consideración del Congreso. De igual manera, el Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que la inclusión de gastos dentro del presupuesto depende de la disponibilidad efectiva de recursos, de las prioridades de política pública definidas por el gobierno y de la programación contenida en los instrumentos de planeación fiscal. En consecuencia, cualquier eventual aporte que pudiera realizarse al Fondo de Fomento a la Cococultura será objeto de evaluación y definición por parte del Ejecutivo en el momento correspondiente, de acuerdo con las condiciones fiscales de cada vigencia.

La objeción gubernamental desconoce además que la fuente principal de financiación del fondo no corresponde a recursos fiscales de la Nación sino a la Cuota de Fomento del Coco, contribución de naturaleza parafiscal creada específicamente para fortalecer la cadena productiva del sector. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación constituyen únicamente una fuente accesoria, eventual y complementaria frente al esquema principal de financiación diseñado por el legislador. Por esta razón, la viabilidad y sostenibilidad financiera del fondo no dependen de que una entidad estatal determinada asuma compromisos presupuestales permanentes para garantizar su funcionamiento. Adicionalmente, la técnica legislativa utilizada en el proyecto es consistente con múltiples disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano que autorizan la concurrencia de recursos públicos sin individualizar previamente las entidades que podrían aportarlos. Ello obedece a que la determinación concreta de las fuentes presupuestales corresponde

a una fase posterior de programación y ejecución del gasto público, competencia que la Constitución asigna al Gobierno nacional. Pretender que el legislador identifique anticipadamente cada entidad potencialmente aportante implicaría trasladar al proceso legislativo decisiones que corresponden al ámbito propio de la planeación presupuestal y administrativa del Ejecutivo.

La jurisprudencia constitucional ha sido consistente al señalar que las leyes pueden autorizar gastos, establecer mecanismos de financiación o habilitar la concurrencia de recursos públicos sin que ello implique la obligación inmediata de apropiarlos. De igual manera, la Corte Constitucional ha reconocido que corresponde al Gobierno nacional determinar, dentro de los límites fijados por la ley y de acuerdo con la disponibilidad fiscal, la manera en que se ejecutan las autorizaciones de gasto otorgadas por el Congreso. Bajo esta perspectiva, la ausencia de una entidad expresamente identificada como aportante no constituye un defecto de la iniciativa ni genera incertidumbre jurídica que afecte la validez o conveniencia del proyecto.

Debe resaltarse además que la interpretación propuesta por el gobierno conduciría a imponer una exigencia que no se encuentra prevista en ninguna disposición constitucional o legal. Ni la Constitución Política, ni el Estatuto Orgánico del Presupuesto, ni la Ley 819 de 2003 exigen que toda norma que contemple la posibilidad de aportes futuros de recursos públicos identifique de manera anticipada la entidad responsable de realizarlos. Lo relevante desde el punto de vista constitucional es que cualquier eventual apropiación se encuentre sometida a los procedimientos ordinarios del sistema presupuestal y a las decisiones de programación financiera adoptadas por el Ejecutivo, circunstancias que se cumplen plenamente en el presente caso.

Adicionalmente, la técnica legislativa utilizada en el proyecto es consistente con múltiples disposiciones del ordenamiento colombiano que rigen la parafiscalidad agropecuaria. Pretender que el legislador identifique anticipadamente cada entidad del Presupuesto General de la Nación potencialmente aportante, desconoce la tradición legislativa con la que operan los fondos de fomento en Colombia.

Para ilustrar lo anterior, basta observar el precedente normativo de la Ley 67 de 1983, sancionada hace más de cuatro décadas, por la cual se establecieron cuotas de fomento y se crearon el Fondo Nacional de Arroz, el Fondo Nacional Cerealista y el Fondo Nacional del Cacao. En dicha normativa, el Congreso de la República fijó la tarifa de las cuotas, determinó sus objetivos y ordenó que los recursos debían aparecer en el Presupuesto Nacional, sin que para ello fuera necesario o exigible enlistar explícitamente ante que carteras ministeriales o entidades específicas del Gobierno nacional quedaban obligadas a realizar aportes o transferencias a dichos fondos. De hecho, la Ley 67 de 1983 delegó la ejecución armónica de estos fondos al

Ejecutivo, estableciendo que los planes de inversión serían aprobados por una Comisión especial con delegados del gobierno y que su administración se daría mediante contratos administrativos suscritos por el Ministerio de Agricultura. Este mismo espíritu facultativo y de coordinación rige el proyecto de la Cococultura.

En consecuencia, esta Comisión concluye que la objeción relacionada con la supuesta falta de identificación de las entidades que podrían aportar recursos al Fondo de Fomento a la Cococultura carece de fundamento jurídico y técnico. El proyecto no crea obligaciones ciertas de gasto, no impone cargas presupuestales específicas a entidad alguna del orden nacional y respeta plenamente las competencias constitucionales del gobierno en materia de formulación y ejecución del presupuesto. Por el contrario, la redacción adoptada por el legislador preserva la flexibilidad necesaria para que, en caso de existir disponibilidad de recursos y conveniencia fiscal, las entidades competentes puedan concurrir al fortalecimiento de una política pública orientada al desarrollo productivo, económico y social de las comunidades vinculadas a la cadena cocotera del país.

VII. COMPATIBILIDAD DEL PROYECTO CON LOS ARTÍCULOS 345 Y 346 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Uno de los principales fundamentos invocados por el Gobierno nacional para sustentar las objeciones formuladas al Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado consiste en la necesidad de preservar los principios de legalidad presupuestal y programación del gasto público consagrados en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política. Según se expone en el escrito de objeciones, la posibilidad de que el Fondo de Fomento a la Cococultura reciba recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación podría generar tensiones con las competencias constitucionales asignadas al Ejecutivo en materia presupuestal y comprometer recursos públicos sin una delimitación suficiente de las fuentes de financiación.

Esta Comisión considera que una lectura integral del proyecto permite concluir precisamente lo contrario. Las disposiciones aprobadas por el Congreso de la República respetan plenamente la distribución constitucional de competencias en materia presupuestal y no desconocen en modo alguno los artículos 345 y 346 de la Constitución Política. Por el contrario, la iniciativa fue estructurada de manera que cualquier eventual aporte de recursos públicos quede sometido a los procedimientos ordinarios de programación, apropiación y ejecución previstos en el ordenamiento jurídico colombiano.

El artículo 345 de la Constitución Política establece que ninguna erogación con cargo al Tesoro podrá efectuarse si no se encuentra incluida en el presupuesto de gastos correspondiente. Esta disposición constituye una manifestación del principio de legalidad presupuestal y tiene como

finalidad garantizar que toda ejecución de recursos públicos se encuentre previamente autorizada por el legislador e incorporada en la respectiva ley anual de presupuesto. Sin embargo, el proyecto de ley objeto de análisis no autoriza la ejecución automática de recursos públicos ni ordena apropiaciones directas a cargo del Presupuesto General de la Nación. La iniciativa se limita a establecer una habilitación legal para que el Fondo de Fomento a la Cocoltura pueda recibir recursos provenientes de diferentes fuentes, manteniendo incólumes las exigencias constitucionales relativas a la aprobación y apropiación del gasto.

Por su parte, el artículo 346 de la Constitución dispone que corresponde al Gobierno nacional elaborar anualmente el Presupuesto General de la Nación y presentar el respectivo proyecto de ley ante el Congreso de la República. Esta norma consagra una competencia exclusiva del Ejecutivo para definir las apropiaciones presupuestales que considera compatibles con las disponibilidades financieras del Estado, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las prioridades de política pública. En ningún aparte del proyecto aprobado por el Congreso se pretende sustituir esta competencia constitucional ni imponer al gobierno la obligación de incorporar recursos específicos al presupuesto nacional.

Precisamente, la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la autorización legislativa de un gasto y la apropiación presupuestal efectiva constituyen etapas distintas dentro del sistema constitucional colombiano. La jurisprudencia ha reconocido que el Congreso puede autorizar programas, fondos, beneficios o mecanismos de financiación mediante ley, mientras que corresponde al Gobierno nacional determinar, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes, cuáles de esos gastos serán incorporados en el proyecto anual de presupuesto. Esta línea jurisprudencial ha sido desarrollada, entre otras, en las Sentencias C-157 de 1998, C-490 de 2011, C-315 de 2008 y C-502 de 2007, en las cuales la Corte precisó que las leyes que autorizan gastos no generan automáticamente obligaciones presupuestales exigibles para el Ejecutivo.

Especial relevancia tiene la Sentencia C-502 de 2007, en la que la Corte advirtió que interpretar las disposiciones sobre impacto fiscal como una limitación absoluta a la iniciativa legislativa implicaría otorgar al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre las decisiones del Congreso de la República. Posteriormente, en las Sentencias C-315 de 2008 y C-490 de 2011, la Corporación reiteró que las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen parámetros de racionalidad legislativa, pero no requisitos de validez del trámite legislativo ni condiciones que puedan impedir el ejercicio de la función constitucional de hacer las leyes.

A la luz de esta jurisprudencia, resulta claro que la inclusión de una disposición que permita la concurrencia eventual de recursos del Presupuesto General de la Nación no vulnera los artículos 345

y 346 superiores. Por el contrario, dicha previsión opera dentro del marco constitucional vigente, toda vez que cualquier aporte que eventualmente se realice deberá ser previamente incorporado en la ley anual de presupuesto, contar con la correspondiente apropiación presupuestal y ajustarse a las disponibilidades fiscales determinadas por el Gobierno nacional. En consecuencia, el proyecto no crea obligaciones automáticas de gasto ni compromete recursos públicos al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos.

Debe resaltarse, además, que la principal fuente de financiación del Fondo de Fomento a la Cocoltura corresponde a la Cuota de Fomento del Cocoltura, contribución parafiscal creada específicamente para fortalecer la cadena productiva del sector. Los recursos del Presupuesto General de la Nación constituyen únicamente una fuente complementaria y eventual, cuya concurrencia dependerá exclusivamente de la voluntad del Ejecutivo y de las condiciones fiscales existentes en cada vigencia. Esta circunstancia demuestra que la iniciativa no genera una afectación estructural de las finanzas públicas ni desconoce los principios de sostenibilidad fiscal y responsabilidad presupuestal invocados por el Gobierno nacional.

De igual forma, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que los gastos autorizados por leyes preexistentes podrán incorporarse al presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades definidas por el Gobierno nacional. Esta disposición confirma que la existencia de una autorización legal para destinar recursos a una determinada finalidad no implica una obligación inmediata de apropiación, sino una facultad cuya materialización depende de las decisiones presupuestales adoptadas por el Ejecutivo. En consecuencia, el proyecto objeto de análisis se encuentra plenamente armonizado con las reglas que gobiernan el sistema presupuestal colombiano.

Por las razones expuestas, esta Comisión concluye que el Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado es plenamente compatible con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, con el Estatuto Orgánico del Presupuesto y con la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional sobre iniciativa legislativa del gasto. La iniciativa no impone obligaciones presupuestales automáticas, no sustituye las competencias constitucionales del Gobierno nacional en materia de formulación del presupuesto y preserva integralmente los principios de legalidad, planeación y sostenibilidad fiscal que orientan la administración de los recursos públicos. En consecuencia, las objeciones formuladas por el Ejecutivo no encuentran sustento suficiente para desvirtuar la constitucionalidad y conveniencia del mecanismo aprobado por el Congreso de la República.

VIII. CONVENIENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL DE LA INICIATIVA

Más allá de las consideraciones presupuestales analizadas en los capítulos precedentes, esta Comisión estima necesario resaltar la relevancia económica, social y territorial del Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado, en la medida en que constituye una herramienta orientada a fortalecer una actividad productiva estratégica para numerosas comunidades rurales del país. La iniciativa busca dotar al sector cocotero de un instrumento permanente de financiación que permita superar las limitaciones históricas en materia de asistencia técnica, transferencia tecnológica, investigación, innovación, comercialización y fortalecimiento organizacional, contribuyendo así al mejoramiento de la productividad y competitividad de la cadena productiva del coco.

Durante el trámite legislativo se evidenció que la producción de coco representa una importante fuente de ingresos y sustento para miles de familias ubicadas principalmente en las regiones Caribe y Pacífica colombiana, territorios que históricamente han enfrentado dificultades estructurales asociadas a la pobreza rural, la limitada presencia institucional, las brechas de infraestructura y los efectos derivados del conflicto armado interno. En este contexto, el fortalecimiento de la cococultura no constituye únicamente una medida de carácter económico, sino también una estrategia de desarrollo territorial que contribuye a generar oportunidades productivas sostenibles en zonas que requieren una mayor intervención del Estado para consolidar procesos de inclusión y crecimiento económico.

La importancia social de la iniciativa resulta particularmente significativa si se tiene en cuenta que una proporción considerable de los productores de coco pertenece a comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas, organizaciones campesinas y población víctima del conflicto armado. En consecuencia, los instrumentos previstos en el proyecto de ley adquieren una dimensión que trasciende la mera promoción sectorial, al constituir mecanismos orientados a fortalecer la generación de ingresos, mejorar las condiciones de vida de poblaciones históricamente vulnerables y promover procesos de desarrollo con enfoque diferencial y territorial. La iniciativa se encuentra, por tanto, alineada con los principios constitucionales de igualdad material, inclusión social y promoción del desarrollo rural previstos en los artículos 13, 64 y 65 de la Constitución Política.

Desde una perspectiva económica, el proyecto contribuye a corregir algunas de las fallas estructurales que históricamente han limitado el desarrollo del sector cocotero nacional. La existencia de un fondo de fomento permitirá financiar programas de investigación científica, mejoramiento genético, renovación de cultivos, manejo fitosanitario, capacitación de productores, transferencia de conocimiento y fortalecimiento empresarial, elementos que constituyen factores determinantes para aumentar la productividad y mejorar la capacidad competitiva del sector

frente a los desafíos de los mercados nacionales e internacionales. Asimismo, permitirá promover procesos de agregación de valor, diversificación productiva y fortalecimiento de encadenamientos económicos asociados al aprovechamiento integral del coco y sus derivados.

La iniciativa también resulta consistente con los objetivos constitucionales de protección y promoción de la producción agropecuaria nacional. El artículo 65 de la Constitución Política establece que la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado y que corresponde a las autoridades promover el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. Aunque la producción de coco posee una dimensión agroindustrial que trasciende la simple producción primaria, resulta evidente que el proyecto constituye una manifestación concreta de la obligación estatal de impulsar sectores productivos con potencial para generar empleo, valor agregado y desarrollo regional.

Igualmente, el proyecto se articula con los principios de desarrollo rural integral y transformación productiva que han orientado la política pública nacional durante las últimas décadas. La creación de mecanismos de financiamiento sectorial permite que los propios productores participen activamente en la construcción de estrategias de fortalecimiento productivo, favoreciendo modelos de gobernanza colaborativa que integran al Estado, las organizaciones de productores y los diferentes actores de la cadena de valor. Este tipo de instrumentos ha demostrado ser eficaz en otros sectores agropecuarios del país, donde los fondos parafiscales han contribuido significativamente a mejorar los niveles de productividad, investigación y posicionamiento comercial.

Debe resaltarse además que el fortalecimiento de la cadena productiva del coco genera efectos positivos que trascienden a los productores directamente vinculados al cultivo. El desarrollo del sector impulsa actividades relacionadas con la transformación industrial, la logística, el transporte, la comercialización, el turismo, la gastronomía y múltiples emprendimientos asociados al aprovechamiento de los subproductos derivados del coco. En consecuencia, los beneficios esperados de la iniciativa poseen un importante efecto multiplicador sobre las economías locales y regionales, favoreciendo la generación de empleo, la dinamización de mercados rurales y el incremento de oportunidades económicas en territorios tradicionalmente excluidos de los principales circuitos de desarrollo.

De igual manera, la creación del Fondo de Fomento a la Cococultura se encuentra alineada con los objetivos de sostenibilidad y aprovechamiento responsable de los recursos productivos. La financiación de programas de investigación, innovación y transferencia tecnológica permitirá promover prácticas productivas más eficientes, resilientes y sostenibles, fortaleciendo la capacidad

del sector para enfrentar desafíos relacionados con el cambio climático, la sanidad vegetal y las exigencias de los mercados contemporáneos. Ello contribuye no solo a la competitividad económica de la cadena productiva, sino también a la sostenibilidad ambiental de los territorios donde se desarrolla la actividad.

En consecuencia, esta Comisión considera que la iniciativa reviste una alta conveniencia económica, social y territorial para el país. Lejos de constituir una carga injustificada para las finanzas públicas, el proyecto crea un mecanismo de fortalecimiento sectorial sustentado principalmente en recursos parafiscales, destinado a promover la productividad, la generación de ingresos, la inclusión social y el desarrollo regional. Su aprobación representa una oportunidad para consolidar una política pública orientada a fortalecer uno de los sectores agrícolas con mayor potencial de crecimiento en diversas regiones del territorio nacional, contribuyendo al cumplimiento de los mandatos constitucionales de desarrollo rural, equidad territorial y promoción de la producción agropecuaria.

IX. CONCLUSIONES

Del análisis integral de las objeciones formuladas por el Gobierno nacional al Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado, esta Comisión concluye que las razones de inconveniencia planteadas por el Ejecutivo no desvirtúan la viabilidad jurídica, financiera, económica ni social de la iniciativa aprobada por el Congreso de la República. Por el contrario, el examen del articulado, de la normativa presupuestal vigente y de la jurisprudencia constitucional aplicable permite establecer que el proyecto se encuentra plenamente ajustado al ordenamiento jurídico colombiano y constituye una herramienta legítima para el fortalecimiento de la cadena productiva del coco.

En primer lugar, se evidenció que la Cuota de Fomento del Coco y el Fondo de Fomento a la Cococultura poseen una naturaleza eminentemente parafiscal, circunstancia que los diferencia sustancialmente de los mecanismos financiados mediante recursos ordinarios del Presupuesto General de la Nación. La principal fuente de financiación del fondo corresponde a una contribución creada para beneficio exclusivo del sector cocotero, en concordancia con los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional sobre contribuciones parafiscales y fondos de fomento sectorial.

En segundo lugar, la Comisión considera que no resulta procedente la objeción relacionada con la supuesta inflexibilización del gasto público. Los recursos que nutren principalmente el fondo no constituyen rentas ordinarias de libre destinación de la Nación, sino recursos parafiscales afectados legalmente a una finalidad específica. En

consecuencia, no puede afirmarse que la creación del fondo limite la capacidad de asignación presupuestal del Estado respecto de recursos que, por su propia naturaleza jurídica, no hacen parte del gasto general de la Nación. Adicionalmente, el proyecto incorpora mecanismos adecuados de administración, seguimiento y control que garantizan la transparencia y eficiencia en la ejecución de los recursos.

En tercer lugar, tampoco prospera la objeción relativa a la participación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. La iniciativa no establece apropiaciones obligatorias, ni crea compromisos ciertos de gasto, ni impone al Gobierno nacional la obligación de financiar el fondo con recursos fiscales. La eventual concurrencia de recursos públicos constituye una facultad legal condicionada a la disponibilidad presupuestal, a las prioridades de política pública y a las decisiones que adopte el Ejecutivo en ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 345 y 346 de la Constitución Política.

De igual forma, la Comisión concluye que la ausencia de identificación expresa de las entidades del orden nacional que eventualmente podrían aportar recursos al fondo no configura una razón válida de inconveniencia. Dado que el proyecto no establece obligaciones concretas de financiación a cargo de entidad alguna, no existe exigencia constitucional o legal que obligue al legislador a determinar anticipadamente cuáles organismos públicos podrían concurrir con recursos. Cualquier decisión en tal sentido corresponderá al Gobierno nacional dentro de los procedimientos ordinarios de formulación y ejecución presupuestal.

El análisis efectuado permite además concluir que el proyecto es plenamente compatible con los principios de legalidad presupuestal, planeación y sostenibilidad fiscal. Las disposiciones aprobadas por el Congreso respetan integralmente las competencias constitucionales asignadas al Ejecutivo en materia presupuestal, no autorizan erogaciones automáticas con cargo al Tesoro Nacional y mantienen incólumes los procedimientos previstos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las demás normas que regulan la programación y ejecución del gasto público.

La Comisión destaca igualmente que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido consistente en reconocer que las leyes pueden autorizar gastos, crear fondos sectoriales y establecer mecanismos de financiación sin que ello implique una obligación inmediata de apropiación presupuestal. Asimismo, la Corte ha señalado que las consideraciones de impacto fiscal previstas en la Ley 819 de 2003 constituyen criterios de racionalidad legislativa que no pueden convertirse en un mecanismo para restringir injustificadamente la potestad de configuración normativa del Congreso de la República ni alterar el equilibrio entre las ramas del poder público.

Finalmente, se constató que la iniciativa reviste una alta conveniencia económica, social y territorial. El proyecto contribuye al fortalecimiento de una actividad productiva de especial importancia para miles de familias colombianas, particularmente comunidades afrodescendientes, indígenas, campesinas y víctimas del conflicto armado ubicadas en regiones que históricamente han enfrentado importantes desafíos de desarrollo. La creación del Fondo de Fomento a la Cococultura permitirá promover procesos de investigación, innovación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, agregación de valor y fortalecimiento empresarial, generando condiciones para una mayor competitividad del sector y para el desarrollo sostenible de los territorios donde se desarrolla esta actividad económica.

**INFORME A OBJECIONES
PRESIDENCIALES POR I
INCONVENIENCIA AL PROYECTO 188
DEL 2024 CÁMARA, 446 DEL 2025 SENADO
PROPOSICIÓN**

En mérito de lo expuesto en el presente informe, le solicitamos a la Plenaria de la Cámara, de Representantes y a la Plenaria del Senado de la República:

1. Rechazar las objeciones por inconveniencia formuladas por el Gobierno nacional al Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado, *por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Cococultura.*
2. Insistir en el texto aprobado por el Congreso de la República del Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado, *por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Cococultura*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política.
3. Una vez surtido el trámite correspondiente en ambas corporaciones, remítase el proyecto al Gobierno nacional para los fines constitucionales y legales correspondientes.

Atentamente,



CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA
Senador de la República
Cambio Radical



GERSON MONTAÑO ARIZALA
Representante a la Cámara
CITREPA 10