

3. Despacho del Viceministro Técnico

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2023-047656

Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2023 15:46

Honorable Congresista
IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.

Radicado entrada
No. Expediente 39982/2023/OFI

Asunto: Consideraciones al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 63 de 2022 Senado "Por medio del cual se ordena reconocer, proteger, dar lineamientos y fortalecer la economía campesina familiar y comunitaria, desde un punto de vista asociativo, con el fin de propender por la seguridad y la soberanía alimentaria de la Nación y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Senador, José David Name Cardozo y el Secretario General de la Comisión que usted preside, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "[f]ortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria colombiana como garantía de protección y defensa de la seguridad y soberanía alimentaria de la nación, a través, de la optimización de sus condiciones de producción sostenible y sustentable de mercado, canales de distribución, infraestructura física, infraestructura productiva del campesinado, adecuación de tierras, apoyo financiero, técnico y científico, así como, con el mejoramiento de sus mecanismos asociativos²".

Para el cumplimiento de estos fines, el proyecto pretende establecer, entre otras, las siguientes medidas: i) crear la Agencia de Comercialización de Alimentos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria (A-CASSA); ii) crear el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria – FEPAC, el cual contará con recursos del Presupuesto General de la Nación; iii) crear un conjunto especial de medidas dirigidas a fortalecer la infraestructura y adecuación productiva de las Asociaciones Campesinas Familiares y Comunitarias; iv) crear una línea especial de microcréditos con una tasa de interés menor a la del mercado; v) establecer programas, planes y proyectos dirigidos a cerrar la brecha de infraestructura vial con especial énfasis en las zonas espaciales delimitadas por la UPRA, habilitando un esquema de cofinanciación correspondiente a un 72% con cargo de la Nación; vi) consagrar en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, la obligación de desarrollar incentivos a los docentes que se encuentran dispersos en las áreas rurales, así como desarrollar un esquema

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

² Gaceta 840 del 2023 Página 4

Continuación oficio

de acciones afirmativas para garantizar acceso diferencial a jóvenes campesinos que provengan de esquemas asociativos de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Frente a esta iniciativa y en particular respecto de las propuestas resaltadas, es importante resaltar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto le otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

En todo caso, la apropiación de partidas adicionales representa un impacto fiscal que no está cuantificado en el Proyecto de Ley y que puede llegar a afectar los recursos contemplados para el financiamiento de las políticas públicas del Gobierno nacional en su actual vigencia y las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo, recientemente aprobado³. En ese sentido, la iniciativa debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece que todo Proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Respecto de las propuestas relacionadas con la creación de líneas especiales de crédito a las Asociaciones Campesinas, entre ellas, la constitución de un paquete de servicios financieros para impulsar la transformación agropecuaria de la economía campesina en el país y la sustitución de cultivos de uso ilícito, Zonas de Reserva Campesina, territorialidades colectivas indígenas, afrocolombianas raizales y palenqueras, y el establecimiento de incentivos de 0% de interés para créditos sin intereses para Asociaciones Campesinas y pequeños agricultores, es preciso señalar que el establecimiento de líneas especiales de crédito o la obligación de ofrecimiento de servicios o productos bajo unas condiciones predefinidas, contrario a generar beneficios a los consumidores, podría generar efectos negativos como el encarecimiento de otros servicios o productos.

Además, si estas condiciones no son del todo consistentes con los riesgos asumidos por las entidades que otorgan estos créditos, se puede generar un efecto contrario, en el cual se desincentiva la entrada de nuevas entidades interesadas en ofrecer financiamiento dirigido a los segmentos de que trata la propuesta.

Igualmente, cabe recordar que el numeral 5 del artículo 229 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, señala que "[s]i de la operación de FINAGRO resultaren pérdidas, éstas se cubrirán con las utilidades no distribuidas de ejercicios anteriores y, si fuere del caso, con cargo al presupuesto del Ministerio de Agricultura...". De acuerdo con lo anterior, las políticas públicas que se establezcan, tales como líneas de crédito particulares o tasas de interés del 0%, deben estar acompañadas de los recursos presupuestales necesarios para no afectar los resultados de la entidad y no afectar su sostenibilidad y solvencia.

Por su parte, el artículo 21 de este proyecto de ley impone al Fondo la obligación de contar con un programa de seguro y un sistema agropecuario dirigido a las A-CASA. Sobre esto último, no es claro el papel que tendría el Banco Agrario en el desarrollo del programa, ya que esta entidad no tiene dentro de sus operaciones autorizadas suscribir contratos de seguros.

En cualquier caso, se considera prudente articular las medidas propuestas con las disposiciones ya existentes en materia de financiamiento del sector agrícola y del acceso de las personas naturales a servicios y productos financieros⁴. En especial, se resaltan las distintas opciones dispuestas a través de entidades como el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) el cual cuenta con i) operaciones de redescuento, para la cual Finagro actúa como entidad de segundo piso otorgando recursos en condiciones de fomento a las entidades financieras para que éstas a su vez otorguen créditos a proyectos productivos y ii) inversión forzosa en los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), que corresponde a parte del capital de Finagro, que contempla la disminución de los montos requeridos en inversión a través de la colocación de cartera sustitutiva por parte de los establecimientos de crédito en el sector agropecuario. Resulta importante señalar que las operaciones de redescuento implican subsidios a las tasas de interés y el diseño de líneas especiales para las personas y proyectos dedicadas al sector.

³ Ley 2294 de 2023 "por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

⁴ Contrato de uso de red y corresponsalia – Libro 2 Decreto 2555 de 2010

Continuación oficio

En particular, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, órgano colegiado rector de la política de financiamiento y de riesgo del sector agropecuario, por medio de Finagro, reglamentó diez (10) Líneas Espaciales de Crédito (LEC) que tienen como propósito financiar las actividades inherentes al sector rural y agropecuario. Dichas líneas de crédito están focalizadas principalmente en pequeños productores de ingresos bajos, pequeños productores, y medianos productores. Para tales fines, el Gobierno nacional destinó para 2023 recursos por un total de \$164 mil millones de pesos, permitiendo reducir las tasas de interés percibidas por los beneficiarios finales de crédito, facilitando las condiciones de pago y profundizando los instrumentos financieros disponibles en la población más vulnerable. Las LEC hoy vigentes permiten financiar actividades productivas y de conservación del patrimonio cultural, utilizando un subsidio por medio de la reducción en la tasa de interés que mejora el acceso a financiamiento formal de sector agropecuario y rural.

En relación con la creación del *Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria – FEPAC*, y las fuentes de financiación propuestas para ésta, consagradas en el artículo 14, el cual busca destinar partidas presupuestales al Fondo con cargo al Presupuesto General de la Nación, es preciso destacar que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), la asignación de las partidas desde el Presupuesto General de la Nación se realizaría, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal y, en todo caso, debe ser consistente con el Marco de Gasto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Cabe resaltar que para que un fondo de estabilización cumpla con dicha función y no constituya un fondo de subsidios implícitos, es necesario que dichos fondos cuenten con una institucionalidad que permita decisiones simétricas en los ciclos que puedan sufrir los precios a estabilizar, con lo cual es necesario que dichos fondos cuenten con ingresos estructurales que permitan posteriores desahorros con el fin de estabilizar. En caso contrario, se generaría una dinámica de subsidios implícitos financiados por la Nación por intermedio del fondo de cuestión.

Adicionalmente, dentro de las fuentes de financiación contempladas para la financiación del fondo, se prevén los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos de los fondos en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación. Al respecto, se sugiere precisar que los rendimientos que podrán ser objeto de inversiones temporales serán los que tengan origen en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria. Lo anterior, por cuanto, generalmente, los rendimientos generados con recursos de la Nación pertenecen a ella, salvo que la ley expresamente establezca lo contrario, caso en el cual debe precisarse de manera clara la fuente de recursos que quedará excepcionada de la regla general.

En lo pertinente al posible impacto fiscal de la iniciativa a nivel territorial, el artículo 25 del proyecto de ley establece en cabeza del Gobierno nacional el establecimiento de programas, planes y proyectos dirigidos a cerrar la brecha de infraestructura vial, señalando que para el cumplimiento de ese propósito se habilitará un esquema de cofinanciación correspondiente a un 72% con cargo de la nación, pero sin señalar en cabeza de qué tipo de entidad recaerá la financiación del 28% restante del proyecto. Por tanto, sería necesario hacer claridad al respecto, con el fin de que los planes y programas de infraestructura vial se articulen con los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En esa medida, y toda vez que la Nación financiaría el 72%, no es claro en el proyecto de ley si el porcentaje restante debe ser financiado por las entidades territoriales, quienes no participarían en el diseño y planeación, pero si deberían contribuir a su financiación, sin que además se asignen fuentes para el cumplimiento de estas obligaciones.

Lo anterior podría implicar que las entidades territoriales tengan que acudir a recursos propios, dando lugar a: i) incumplimiento por ausencia de recursos o, ii) exceso de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, lo que a su turno podría conducir al desconocimiento de los límites que establece la Ley 617 de 2000⁵, además del eventual impacto financiero en las administraciones territoriales que se encuentren desarrollando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999⁶. Adicionalmente, podría resultar inconstitucional en tanto no da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 356 Superior según el cual *"No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas"*.

⁵ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

⁶ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Continuación oficio

Por otro lado, el artículo 25 del Proyecto de ley, referente a vías para la seguridad y soberanía alimentaria, no señala en cabeza de qué entidad y con cargo a qué recursos recaería la financiación del 28% para los programas, planes y proyectos dirigidos a cerrar la brecha de infraestructura. En esa medida, y toda vez que la Nación solo financiaría el 72%, queda la duda de si el porcentaje restante debe ser financiado por las entidades territoriales, quienes no participarían en el diseño y planeación, pero si deberían contribuir a su financiación, sin que además se asignen fuentes para el cumplimiento de estas obligaciones. A este respecto, es preciso señalar que, de conformidad con el inciso noveno del artículo 356 constitucional, en caso de asignarse competencias territoriales se debe prever la asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas. Frente a este asunto, la Corte Constitucional en Sentencia C-219 de 2017⁷, señaló: *"el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)"*.

De otro parte, en cuanto a la referencia que hace el artículo 25 al señalar que el esquema de cofinanciación correspondiente al 72% podrá hacerse con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), dicha previsión podría resultar inconstitucional por contradecir lo dispuesto en los artículos 360 y 361 de la Carta Política que regulan de manera estricta y rigurosa el ingreso, recaudo, asignación, distribución, órganos y procedimientos de los recursos de dicho Sistema.

Es pertinente mencionar que el Acto Legislativo 05 de 2019⁸ señala expresamente que los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías (SGR) se destinarán a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales⁹. De acuerdo con la misma norma, estos recursos se distribuirán única y exclusivamente a los fines y en la forma específica allí señalada, tales como:

- Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Los municipios más pobres del país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios
- Los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.
- La conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- La inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo dos (2) puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

Además, es preciso señalar que antes del Acto Legislativo de 2019 regía el Acto Legislativo 04 de 2017¹⁰, el cual había introducido modificaciones al SGR; norma respecto de la cual siguen vigentes los parágrafos transitorios 4, 7, 9 y 10 del artículo 361 de la Constitución Política, que regulan, entre otros aspectos, la asignación para la Paz de los ingresos del Sistema General de Regalías, cuyo objeto principal es financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Ahora bien, el Acto Legislativo 05 de 2019, en consonancia con el artículo 360 de la Carta Política, señala que, mediante una Ley, a iniciativa del Gobierno nacional,¹¹ *"se reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- 219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

⁹ Primer inciso del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁰ Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.

¹¹ Doceavo inciso del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia. (...) *La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá*

Continuación oficio

que los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. (...) Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación”.

Con fundamento en lo anterior, a iniciativa del Gobierno nacional, se sancionó la Ley 2056 de 2020¹², la cual dispone que se deberá realizar un proceso de planeación para la inversión de los recursos del SGR, para lo cual se deberán identificar las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías, atendiendo los principios de desarrollo competitivo y productivo del territorio y los de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación¹³.

Es así como, del mismo modo, lo propuesto en el artículo 25 podría resultar inconstitucional, dado que al destinarse libremente los recursos del SGR se estaría modificando la mencionada Ley 2056, la cual es de iniciativa del Gobierno nacional, de manera que requeriría el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio en materia presupuestal, fiscal y regalías¹⁴.

Por último, se debe tener en cuenta que mediante la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, el cual tiene como propósito convertir al país en un líder de la protección de la vida, mediante el desarrollo de unos ejes transformadores y transversales que guardan coherencia con las bases del Plan.

En relación con la iniciativa planteada y sus motivaciones, esta Cartera debe destacar la importancia que resulta para el Gobierno nacional avanzar en mecanismos que permitan la democratización del crédito y la educación financiera¹⁵, especialmente en el sector agropecuario y rural, por tal razón se incluyeron en dicha ley varias medidas, tales como:

- (i) el impulso al desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento (artículo 88);
- (ii) la posibilidad de que *Finagro, a través de contratos y/o convenios interadministrativos celebrados con entidades públicas o contratos con privados, administre recursos para la ejecución de programas dirigidos al sector agropecuario y rural* (artículo 92);
- (iii) la facultad otorgada al Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- para adelantar la depuración definitiva de los saldos contables de las garantías pagadas en recuperación y la facultad dada a FINAGRO en su calidad de administrador del FAG para vender a Central de Inversiones -CISA- las garantías pagadas por dicho fondo (artículo 217);
- (iv) la consagración de las funciones de operaciones a Finagro para *prestar asesoría en la estructuración de programas de financiamiento de proyectos productivos agropecuarios susceptibles de financiación con crédito de fomento en las condiciones establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de fondear a las entidades vigiladas para el otorgamiento de créditos al sector agropecuario y rural en las condiciones que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para el esquema de fondeo global* (artículo 219);
- (v) *se modificó la estructura de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuaria* (artículo 220).

atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación. En dichas instancias podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías (...). En concordancia con el Segundo inciso del Artículo 360 de la Constitución Política de Colombia. (...) *Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.*

¹² Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

¹³ Artículo 30 de la Ley 2056 de 2020. Ejercicios de planeación.

¹⁴ Decreto 4712 de 2008 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹⁵ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf> página 116

Continuación oficio

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y solicita se revise la pertinencia de continuar con su trámite legislativo, teniendo en cuenta los comentarios de inconveniencia e inconstitucionalidad, y las recientes medidas legislativas aprobadas por el Congreso de la República relacionadas con la política agropecuaria y rural, que se encuentran contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la cual tiene prioridad sobre las demás leyes¹⁶, y que incorpora los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, de acuerdo con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno¹⁷.

Cordialmente,

DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRÍGUEZ

Viceministro Técnico (e)
DGPPN/DGPM/URF/DGCTPN/GR/OAJ

Proyectó: Jean Marco Feria Perozo/Sonia Ibagón Avila
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Vo. Bo. VT: David Herrera, Lorenzo Uribe, Julián Niño. No. Interno: 272.

Con copia a: Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República.

¹⁶ Artículo 341 de la Constitución Política

¹⁷ Artículo 339 de la Constitución Política

Firmado digitalmente por: DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRIGUEZ

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO