

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-043168

Bogotá D.C., 23 de agosto de 2021 13:26

Radicado entrada
No. Expediente 36579/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley No. 640 de 2021 Cámara, 248 de 2020 Senado “por la cual se crea el marco legal para el uso industrial y comercial del cáñamo en Colombia y se dictan otras disposiciones.”

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal del H.S. Guillermo García Realpe, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “*Crear el marco legal para el uso de semillas para siembra y cultivo de plantas del cáñamo industrial y sus productos, con fines comerciales en Colombia, así como también regular la evaluación y el seguimiento de las actividades de importación, exportación, uso de semillas, cultivo, producción, transformación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización y disposición final del cáñamo con fines industriales y/o científicos en el territorio nacional.*”

Para el efecto, el artículo 4 de la iniciativa establece:

“Artículo 4. Autoridades de Supervisión y Seguimiento. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) realizarán las actividades de supervisión y seguimiento a las actividades establecidas en el artículo primero de la presente ley. (...)”

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

Sobre el particular, se considera que se impondría obligaciones adicionales a las entidades orientadas a la ejecución de labores de supervisión y seguimiento, toda vez que según el artículo 58 de la Ley 489 de 1998², los Ministerios tienen como objetivos primordiales “la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Lo anterior en concordancia con el inciso 1 del artículo 208 de la Constitución Política, en el que se establece que “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.

Ahora bien, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas para cumplir sus funciones, no obstante, cada una de las entidades involucradas debe ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública respectiva, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP); por tanto, cada órgano correspondiente a una sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

En consecuencia, lo estipulado en el artículo transcrito iría en contravía de lo establecido en la legislación mencionada y podría crear presiones de gasto a las entidades referidas en lo correspondiente al cumplimiento de las obligaciones, para lo cual habría que hacer uso de recursos adicionales que no están contemplados en el presupuesto de las entidades directamente involucradas, ni en las proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

Por su parte, el párrafo primero del artículo 13 y los artículos 18 y 19 disponen:

“Artículo 13. Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos.

(...)

Parágrafo primero. El Gobierno Nacional impulsará la sustitución de cultivos de uso ilícito con el uso del cáñamo industrial a través de sus diferentes programas y proyectos.”

“Artículo 18. Investigación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará el convenio o convenios pertinentes con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Investigación, para el desarrollo de investigación y transferencia tecnológica del cultivo del cáñamo.”

“Artículo 19. Manejo Fitosanitario. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del ICA realizará la correspondiente ampliación de los productos agroquímicos para el manejo fitosanitario relacionado con el cultivo del cáñamo de uso industrial”

Frente a las disposiciones citadas, se considera que no tendría impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando la ejecución de las obligaciones en mención se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el Presupuesto General de la Nación y no generen erogaciones adicionales en las entidades referidas. Ahora bien, si lo que se pretende con la modificación propuesta es que se destinen partidas adicionales para este fin, se advierte 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 les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

Ahora bien, el numeral 1 del párrafo tercero del artículo 13 del Proyecto de Ley, indica:

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

*“(…) **Parágrafo tercero:** Las personas naturales o jurídicas que hagan parte de cualquier programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y que utilicen el cáñamo como producto de sustitución, podrán acceder a los siguientes beneficios:*

1. *Alivio en las obligaciones financieras y no financieras otorgadas en condiciones FINAGRO por los intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas.
(…)”*

Al respecto, es importante recordar que el artículo 8 de la Ley 2071 de 2020³ estipuló un programa en los siguientes términos:

*“**Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.** Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones FINAGRO por los intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, incluidos pescadores artesanales, con créditos que hayan entrado en mora antes del 30 de noviembre de 2020.

***Parágrafo.** En ningún caso el productor podrá acceder a este programa de alivio y ser beneficiario del FONSA al mismo tiempo.”*

Dicho lo anterior, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), cuenta con las capacidades para reglamentar el funcionamiento de un programa de alivios, tal como lo efectuó el pasado junio a través del Decreto 596 de 2021⁴.

Por otro lado, el parágrafo segundo del artículo 14 de la iniciativa señala:

*“**Artículo 14. Registro Nacional de Cultivares Comerciales.***

(…)

***Parágrafo segundo.** El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA. creará dentro de los 12 meses siguientes contados desde la aprobación de la presente Ley una unidad de suministro de semillas de cáñamo industrial y comercial determinando el precio de estas para el suministro de los cultivadores autorizados para dichos fines.*

Las personas naturales y jurídicas, las federaciones, asociaciones compuestas por personas naturales o jurídicas de capitales, activos y/o patrimonios de origen cien por ciento (100%) nacionales al igual que los integrantes del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos – PNIS, a quienes se les haya otorgado la autorización para el uso de semillas para la siembra y cultivos de plantas de cáñamo industrial y comercial que se postulen para obtener del gobierno nacional, departamental o municipal recursos económicos para fines de investigaciones, financiación o asignación de subsidios para el desarrollo de estos proyectos, desarrollo de sus actividades comerciales o empresariales, programas de ayuda o financiación pública, TICS, programas del sistema nacional de innovación agropecuaria (Ley 1876 de 2017) para el desarrollo de la agroindustria colombiana, tendrán prioridad para dichas adjudicaciones de recursos sobre las personas naturales o jurídicas, asociaciones o agremiaciones de origen extranjeras o que en todo o en parte sus activos, capitales y/o patrimonios son de origen extranjero y cuando se trate de programas de calificación de méritos por puntos los ya citados en prioridad tendrán una calificación inicial de más 10 puntos.”(Resaltado fuera texto)

Para la creación de la unidad de suministro de semillas de cáñamo, se deducen costos adicionales no contemplados asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría que

³ Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del Sector Agropecuario, Pesquero, Acuicola, Forestal Y Agroindustriales.

⁴ Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con los acuerdos de Recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria, las medidas de alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuario y del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria.

garantice el correcto funcionamiento de la unidad propuesta, así como erogaciones adicionales orientadas al despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de la misma. Al respecto, es pertinente aclarar que, de momento, este costo adicional es incuantificable, y que podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales de la unidad de suministro, así como la fuente de financiamiento que la ampara.

Ahora bien, frente a la parte resaltada del inciso segundo de artículo en comento, se sugiere su eliminación, toda vez que podría ir en contravía del artículo 13 constitucional en lo que refiere al derecho a la igualdad y, por tanto, otros sectores en condición de vulnerabilidad podrían reclamar el goce de estos mismos derechos prioritarios para el acceso a estos subsidios y alicientes contemplados.

Por último, el artículo 16 del Proyecto de Ley consagra:

“Artículo 16. Acceso a beneficios para la producción agropecuaria. *Toda persona natural y/o jurídica que cuente con autorización para el uso del cáñamo industrial y comercial podrá acceder a los servicios ofrecidos por el Banco Agrario, Finagro y otras entidades que ofrezcan beneficios para los productores agropecuarios a través de líneas especiales de crédito, entre otras.”*

Frente a esta disposición, es de resaltar que el acceso a estos servicios se deberá realizar en el marco legal que los ampara, bajo el cumplimiento de los requisitos y parámetros que las entidades estipulen. Así mismo, el otorgamiento de estos servicios se deberá ajustar a las disponibilidades presupuestales de cada una de las entidades que refiere el articulado.

Finalmente, se pone de presente que frente a la iniciativa se debe dar cumplimiento al 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.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, poniendo de presente que en virtud de lo dispuesto por el artículo 4 de la iniciativa se crearían presiones de gasto a las entidades a cargo de las labores de supervisión y seguimiento lo cual haría necesario el uso de recursos adicionales que no están contemplados en el presupuesto de las entidades directamente involucradas, ni en las proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, por lo cual se abstiene de emitir concepto favorable en lo relacionado con esta disposición.

Po último, esta cartera manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

VT/DGPPN/OAJ

UJ- 1427/2021

Elaboró Sonia Lorena Ibagón Ávila
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a:
H.S. Guillermo García Realpe
Dr. Jair Losé Ebratt Díaz – Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co