

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.



Radicado: 2-2022-016656

Bogotá D.C., 22 de abril de 2022 08:20

Radicado entrada
No. Expediente 14097/2022/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 302 de 2020 Cámara: “*Mediante el cual se crea el fondo de fomento ovino y caprino*”.

Respetada Presidenta:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1, el proyecto de ley tiene por objeto “(...) *establecer la Cuota de Fomento ovina y caprina, crear el Fondo de Fomento y determinar las principales definiciones de las bases para su recaudo, administración y destinación, con el fin de contribuir al desarrollo del subsector Ovino y Caprino en Colombia.*”

Para tal efecto, el artículo 3 de la iniciativa legislativa establece una contribución de carácter parafiscal a cargo de las personas naturales y/o jurídicas que desarrollen las actividades de producción de leche y carne ovina y/o caprina. Esta contribución se compone de dos cuotas, una para carne ovina y caprina equivalente al 12% de un Salario Mínimo Diario Legal Vigente por cabeza de ganado ovino y caprino, y otra para la leche ovina y caprina equivalente al 5% del valor de venta del litro de leche de cabra y oveja.

Por su parte, los artículos 6, 7 y 8 del proyecto de ley, respectivamente, determinan los sujetos obligados al recaudo de la cuota, el procedimiento para transferir estos recursos a la entidad administradora de la cuota y las sanciones derivadas del incumplimiento del recaudo de la cuota.

Por otro lado, el artículo 9 establece la creación del Fondo de Fomento Ovino y Caprino “(...) *como una cuenta especial de manejo, bajo el nombre “Fondo Nacional de Fomento Ovino y Caprino”, constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento ovino y caprino para la carne y para la leche, cuyo destino exclusivo será el que corresponda a los objetivos previstos en la presente Ley*”. Además, el artículo 12 de la iniciativa señala que dicho Fondo podrá recibir y canalizar recursos de crédito interno y externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como aportes e inversiones de Tesoro Nacional.

El artículo 13 del proyecto de ley establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible contratará el recaudo y la administración del Fondo Nacional de Fomento Ovino y Caprino, con la entidad más representativa de los productores de ovinos y caprinos a nivel nacional o a través de una sociedad fiduciaria. Asimismo, el artículo 14 contempla que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encargará del control e inspección de los planes, programas y proyectos que se desarrollen con los recursos del Fondo. Además, los artículos 19 y 20 de la iniciativa legislativa establecen, respectivamente, la integración de la junta directiva del Fondo de Fomento Ovino y Caprino y las funciones de dicha junta directiva.

Expuestas de manera general las principales propuestas de la iniciativa, sea lo primero decir, en relación con lo dispuesto en el artículo 3, que se refiere a la creación de la Cuota de Fomento Ovino y Caprino como una contribución parafiscal en cabeza de quienes desarrollen actividades de producción de leche y carne ovina y/o caprina, este Ministerio sugiere incluir de manera expresa los elementos esenciales del tributo, como lo son: el hecho generador, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base gravable y la tarifa, en virtud del principio de legalidad tributaria y la jurisprudencia constitucional¹.

Frente al artículo 9 que crea el Fondo de Fomento Ovino y Caprino, se sugiere modificar dicho artículo y adoptar la siguiente redacción:

“ARTÍCULO 9. CREACIÓN DEL FONDO DE FOMENTO OVINO Y CAPRINO. *Créase el Fondo de Fomento Ovino y Caprino como una cuenta especial de manejo, sin personería jurídica, bajo el nombre “Fondo Nacional de Fomento Ovino y Caprino”, constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento ovino y caprino para la carne y para la leche, cuyo destino exclusivo será el que corresponda a los objetivos previstos en la presente Ley.”* (Subrayas fuera del texto original).

Dicha redacción tiene como fin que se aclare la naturaleza jurídica del Fondo, al tratarse de la creación de una cuenta especial de las que se mencionan en el artículo 30 del Decreto 111 de 1996² (Estatuto Orgánico de Presupuesto-EOP).

Adicionalmente, se sugiere incluir en la redacción del artículo 9 en mención el objeto del Fondo, el cual como se puede observar a lo largo del articulado es la de administrar y destinar los recursos recaudados por concepto de la Cuota de Fomento Ovino y Caprino.

En cuanto al artículo 13, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 13. RECAUDO Y ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE FOMENTO OVINO Y CAPRINO. *El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará el recaudo y la administración del Fondo Nacional de Fomento Ovino y Caprino, con la entidad más representativa de los productores de ovinos y caprinos a nivel nacional, o a través de una sociedad fiduciaria, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 101 de 1993. Todo lo anterior en los términos que establezca el Gobierno Nacional. (...)*”

Al respecto, se sugiere especificar: (i) la forma en la que se elegirá a la entidad más representativa de los productores de ovinos y caprinos a nivel nacional; (ii) la forma de presentación de la declaración y pago de la contribución por parte del responsable, o indicar que la entidad recaudadora designada establecerá los plazos para la presentación y pago de la misma.

¹ La Corte Constitucional en sentencia C-891 de 2012 señaló que “(...) la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. (...)”.

² Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

De otra parte, sobre lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 13, se sugiere adoptar la siguiente redacción:

“PARÁGRAFO 1º. *Los recursos recaudados por el Fondo Nacional de Fomento ovino y caprino deben administrarse conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia y, bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios. Todo ello en el entendido, que dichas funciones de administración y recaudo corresponden a una forma de atribución de funciones públicas contemplada en los artículos 123 y 210 de la Constitución Política y la misma debe sujetarse a las reglas específicas establecidas en la Ley 489 de 1998.”* (Subrayas fuera del texto original).

La anterior sugerencia tiene como propósito señalar las normas, tanto constitucionales como legales aplicables en caso de que un particular ejerza funciones públicas, que en este caso corresponde al recaudo y administración de recursos de distintos sectores.

Adicionalmente, frente a la obligación que le asiste al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de contratar el recaudo y la administración del Fondo en cabeza de una entidad representativa o de una sociedad fiduciaria, contrato que se pagará con el 10% del recaudo anual de la contribución parafiscal (parágrafo 3 del artículo 13), es necesario advertir que el pretendido artículo podría generar inflexibilidades presupuestales dentro de la ejecución de los recursos del propio Ministerio y por fuera del Marco de Gasto del Sector, en caso de que no se genere el recaudo esperado de la cuota de fomento ovina y caprina.

Por otro lado, es importante advertir que el artículo 14 impone obligaciones adicionales al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en especial en lo que se refiere a las funciones asociadas a la evaluación, control, inspección y supervisión de los recursos que obtenga el Fondo, lo que impone costos asociados a la contratación de una entidad encargada del recaudo y administración (artículo 13), así como de las funciones en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural relativas al control que se ejerce en la destinación que se hace de la contribución parafiscal (artículo 14), lo cual puede requerir de un despliegue logístico y de personal especializado para el cumplimiento de dicha función.

Respecto de estas obligaciones, es preciso mencionar que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el artículo 39 del EOP:

“Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.”

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal deberá 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.

Por lo tanto, es de advertir que lo estipulado en el artículo 13 y 14 en comentario tendría que ajustarse al procedimiento orgánico presupuestal, teniendo en cuenta que podría crear presiones de gasto a las entidades referidas en lo correspondiente a las obligaciones allí planteadas.

Frente a los artículos 19 y 20 que consagran la integración de la junta directiva del Fondo de Fomento Ovino y Caprino y las funciones de dicha junta directiva, se recomienda dar claridad sobre el tipo de gobernanza del Fondo, dado que los

fondos especiales cuentan con formas de administración diferentes a las de una junta directiva. Así las cosas, se sugiere revisar la posibilidad de que se establezca tipos de gobernanza como “comités de administración” o “comités directivos”.

Respecto del artículo 19, el cual crea una junta directiva que tendrá a cargo la dirección del Fondo de Fomento Ovino y Caprino, y que estará conformada por representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de organizaciones gremiales nacionales de la contribución parafiscal, de los productores de leche y carne de ovino y/o caprino, del Instituto Agropecuario ICA y de Agrosavi, es menester señalar que la creación de dicha junta directiva podría no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sea conformado con personal ya vinculado a las entidades en comento y no implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones, y siempre y cuando no sea necesario ningún tipo de remuneración a los representantes de los gremios y fabricantes de productos ovino y/o caprino.

No obstante, en caso que el cumplimiento de las funciones de la junta directiva generen gastos adicionales para las entidades, esto generaría presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución de las funciones de dicha junta directiva, así como erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de la misma. Es pertinente aclarar que de momento este costo adicional es incuantificable, y que podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa legislativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales de la junta directiva en comento.

En virtud de todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita, respetuosamente, se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, dado que tal como se encuentra redactado el proyecto de ley generaría costos fiscales adicionales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores, no se ajusta a las disposiciones constitucionales tributarias y requiere ajustar su redacción para claridad y precisión al momento de su implementación como garantía de la seguridad jurídica que debe predicarse de las leyes.

Finalmente, se manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico
VT/DGPPN/DGCPTN/DIAN/OAJ

UJ-1832/2021

Elaboró: Santiago Cano Arias

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

C.Co. Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

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