



3. Despacho Viceministra Técnica



Radicado: 2-2024-042093
Bogotá D.C., 6 de agosto de 2024 15:31

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Bogotá, D.C.

Radicado entrada
No. Expediente 34522/2024/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley 144 de 2023 Cámara "por medio de la cual se modifica la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente:

De manera atenta, en respuesta a la solicitud realizada por los Honorables Representantes Wadith Alberto Manzur Imbett y Andrés Guillermo Montes Celedón, y en el marco de las competencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones frente la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto.

El proyecto de ley, de iniciativa congresional², tiene por objeto modificar los recursos del Fondo Nacional de Riegos Agropecuarios (FNRA) contemplados en el artículo 8 de la Ley 69 de 1993³, así:

NORMA ACTUAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PL 144-23 CÁMARA
	"Artículo 1º. Adiciónese un numeral 7 al artículo 8º de la Ley 69 de 1993, sobre los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual quedará así:

¹ Congreso de la República de Colombia (2003) Ley 819 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

² Proyecto de Ley de autoría de los honorables congresistas Andrés Guillermo Montes Celedón, Fernando David Niño Mendoza, Ángela María Vergara González, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Juliana Aray Franco, Julio Roberto Salazar Perdomo y Wadith Alberto Manzur Imbett- Ver. Gaceta 1190 de 4 de septiembre de 2023.

³ Congreso de la República de Colombia (1993) Ley 69 "Por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario".

Continuación oficio

NORMA ACTUAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PL 144-23 CÁMARA
<p>Artículo 8. Recursos del Fondo Nacional De Riesgos Agropecuarios. Serán recursos del FNRA los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto General de la Nación, en los términos del artículo 86 de la Ley 101 de 1993. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural priorizará los recursos para el financiamiento del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios con cargo a las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo correspondientes al sector agropecuario, consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2. Un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios a que se refiere esta Ley, determinado periódicamente por el gobierno nacional, y sin exceder el 20% del valor neto de las mismas. 3. Los Recursos que tome a título de créditos internos o mediante cualquier mecanismo financiero, que se desarrolle para obtener con cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulen el crédito público. 4. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, multilaterales, privados o públicos. 5. Recursos aportados por las entidades públicas o particulares a través de convenios o transferencias. 	<p>Artículo 8. Recursos del Fondo Nacional De Riesgos Agropecuarios. Serán recursos del FNRA los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto General de la Nación, en los términos del artículo 86 de la Ley 101 de 1993. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural priorizará los recursos para el financiamiento del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios con cargo a las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo correspondientes al sector agropecuario, consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. 2. Un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios a que se refiere esta Ley, determinado periódicamente por el gobierno nacional, y sin exceder el 20% del valor neto de las mismas. 3. Los Recursos que tome a título de créditos internos o mediante cualquier mecanismo financiero, que se desarrolle para obtener con cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulen el crédito público. 4. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, multilaterales, privados o públicos. 5. Recursos aportados por las entidades públicas o particulares a través de convenios o transferencias.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

8fUF +iZO B3sT WMIJ AqsD bN33 1ow=

Continuación oficio

NORMA ACTUAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PL 144-23 CÁMARA
<p>6. Las utilidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.</p> <p>Parágrafo. Los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios que le sean transferidos por parte del Presupuesto General de la Nación serán hechos a título de capitalización.</p>	<p>6. Las utilidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.</p> <p>7. <u>Un porcentaje correspondiente a no menos del dos por ciento (2%) de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, cuya misionalidad esté involucrada con el sector agropecuario. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</u></p> <p>Parágrafo. Los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios que le sean transferidos por parte del Presupuesto General de la Nación serán hechos a título de capitalización."</p>

De manera preliminar, es importante mencionar que el Gobierno nacional reconoce la importancia de fortalecer los recursos acumulados por el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (en adelante FNRA), con el propósito de robustecer el financiamiento de distintos instrumentos de política pública dirigidos a la atención del sector agropecuario, esencial para el desarrollo socioeconómico del país.

Respecto de esta propuesta, el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 69 de 1993 ya establece una destinación de recursos de la Nación para el FNRA, relacionada con las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN), en los términos del artículo 86 de la Ley 101 de 1993. Adicional a ello, este proyecto de ley propone una destinación para el FNRA de un porcentaje correspondiente a *"no menos del dos por ciento (2 %) de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, cuya misionalidad esté involucrada con el sector agropecuario"*.

Así, la propuesta de ley estaría creando una nueva destinación proveniente de las utilidades de un conjunto de empresas en las cuales tiene participación el Gobierno nacional y cuya misionalidad este involucrada con el sector agropecuario, lo cual generaría un impacto fiscal adicional sobre las finanzas públicas de la Nación, toda





Continuación oficio

vez que, además de recibir recursos del PGN, tendría un porcentaje de las utilidades señaladas.

Ahora bien, esta disposición aplicaría para el Banco Agrario de Colombia y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, ambas integrantes del Grupo Bicentenario. Al respecto, se aclara que este Ministerio es accionista del Banco Agrario de Colombia y FINAGRO, a través del Grupo Bicentenario, creado mediante el Decreto Ley 2111 de 2019⁴ como un holding financiero de las entidades del Estado que ofrecen servicios financieros u otros relacionados, con el fin de promover la inclusión financiera, corregir fallas de mercado, permitir la especialización de las empresas y fortalecer la generación de valor social y económico. Es de aclarar que actualmente los recursos del Grupo Bicentenario se distribuyen a la Nación como dividendos, e integran el PGN para que, a través de la ley anual de presupuesto, en conjunto con todos los demás recursos, sean distribuidos según las necesidades del Estado. En ese orden, la propuesta estaría creando mayores presiones en el PGN.

Dicho lo anterior, se estaría creando una destinación específica y adicional de recursos de la Nación para el FNRA, sin que se establezca una fuente sustitutiva de recursos, lo que produciría un impacto fiscal en las finanzas de la Nación. Por lo tanto, se hace necesario que los autores y ponentes de la iniciativa den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual determina 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.

En atención a la disposición en cita, le corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones ficales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias⁵. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal⁶.

De otra parte, es preciso resaltar que el Banco Agrario de Colombia tiene como objeto social desarrollar las operaciones propias de un establecimiento bancario comercial,

⁴ Presidente de la República de Colombia (2019) Decreto Ley 2111 "Por el cual se crea una sociedad que se denominará Grupo Bicentenario"

⁵ Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

⁶ Ibídem





Continuación oficio

financiar en forma principal, pero no exclusiva, las actividades relacionadas con el sector rural, agrícola, pecuario, pesquero, forestal y agroindustrial.

Por su parte, FINAGRO tiene como objeto social promover el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento o fondeo global o individual de las operaciones que hagan las entidades bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas vigiladas por la Superintendencia Financiera y por la Superintendencia de Economía Solidaria, o mediante la celebración de convenios con tales instituciones, en los cuales se podrá pactar que el riesgo sea compartido entre FINAGRO y la entidad que accede al redescuento.

Estas dos entidades, al igual que las otras entidades del sector financiero, pueden promover la penetración de seguros agropecuarios, ejerciendo cada uno sus actividades como establecimientos de crédito y aseguradora cumpliendo la misionalidad para las cuales fueron creados y manteniendo de este modo el equilibrio financiero.

Tanto el Banco como FINAGRO son vehículos ejecutores de la política pública agraria, por lo que no sería conveniente que sus utilidades se destinen en ninguna proporción a la ejecución de una sola arista de dicha política pública. Sobre este punto, es importante mencionar que dichas entidades se han fortalecido, mejorando su gobierno corporativo y servicios, permitiéndoles atender de manera más eficiente a los usuarios del sector agro colombiano, por lo que el proyecto de ley podría limitar su operación y resultados.

Al mismo tiempo, por principios de Gobierno corporativo y de negocio, no se debería limitar la disposición de los recursos realizadas por accionistas, dado que esto podría ser tomado como una posición abusiva del accionista mayoritario, contradiciendo lo establecido en el Decreto 1510 de 2021⁷ sobre gestión de la propiedad en empresas del Estado.

Del mismo modo, según la política de propiedad estatal consignada en los documentos CONPES 3851 de 2015⁸ y 3927 de 2018⁹ y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE, es un principio no promover normativas que otorguen desventajas o ventajas a las empresas con participación estatal; principio que el proyecto podría desconocer. Asimismo, no es pertinente que las empresas pierdan la oportunidad de proponerle a los accionistas

⁷ Presidente de la República de Colombia (2021) Decreto 1510 "Por el cual se adicionan los capítulos 3, 4, 5, 6 y 7 al Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y crédito Público (2015) CONPES 3851 "Política general de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional"

⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y crédito Público (2018) CONPES 3927 "Estrategia de Gestión del Portafolio de Empresas y Participaciones Accionarias de la Nación"



Continuación oficio

cómo disponer de las utilidades que genera para reinvertirlas y mejorar la prestación de sus servicios.

Además, la propuesta legislativa podría resultar contraria a los artículos 229 y 235 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero¹⁰ que establecen el régimen patrimonial y financiero de FINAGRO y de capital del Banco Agrario, respectivamente. Lo anterior, en la medida que, sin contar con una asignación presupuestal del Gobierno nacional, se pondría en peligro el equilibrio financiero de FINAGRO y el Banco Agrario, afectando así a los grupos de interés.

Puntualmente, se impediría una posible reinversión de los recursos en las entidades acorde con sus planes estratégico. Situación que, además, podría afectar su credibilidad ante el público y ubicarlos ante un posible riesgo por atar sus utilidades a una destinación específica, lo que produciría la pérdida de confiabilidad en el mercado. En otras palabras, tanto los usuarios y el público podrían reconocer un riesgo en los recursos que le han sido confiados a las instituciones, dado que el Banco Agrario y FINGRAO podrían estarse debilitando por manejar sus utilidades en un solo destino y sin cumplir con el proceso societario para determinar la destinación de las utilidades de cada una de estas empresas.

A su turno, la iniciativa legislativa podría contravenir el Estatuto Orgánico de Presupuesto, cuyo artículo 97 establece que "Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la empresa. El Conpes impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades en las juntas de socios o asambleas de accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos". Cabe recordar que las leyes orgánicas hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato¹¹, y que lo propuesto en la iniciativa podría desconocer las competencias atribuidas al *Consejo Nacional de Política Económica y Social* en el artículo 97 referido, trayendo consigo riesgos de inconstitucionalidad por desconocimiento de una disposición orgánica a la que está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, en los términos del artículo 151 superior.

¹⁰ Presidente de la República de Colombia (1993) Decreto Ley 663 "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"

¹¹ Corte Constitucional de Colombia Sentencia C 206 de 2020, en reiteración de las Sentencia C 466 de 2017, C 723 de 2015, C 742 de 2015 y C 582 de 199.

¹² "Es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: *stricto sensu*, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario. De otro lado, la noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que "tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias", aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional".



Continuación oficio

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. En cualquier caso, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DAF/DGPM/DGPE/DGPPN/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Lorenzo Uribe Bardon/Carlos Enrique Martínez Moncayo/David Esteban Herrera Jiménez
Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo

C.Co. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, secretario general de la cámara de representantes



8fUF +izo B3sT WMIJ AqsD bN33 1ow=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO