



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 939

Bogotá, D. C., viernes, 28 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se le otorgan facultades
a la Superintendencia Financiera de Colombia
para establecer la tasa de usura.*

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa legislativa fue presentada a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante David Barguil Assis y fue radicado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el cuatro (4) de agosto del presente año y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 553 de 2016. De igual forma hemos sido designados ponentes por la Mesa Directiva de la Comisión quienes suscribimos este informe.

Una vez recibida esta designación y al estudiar el contenido del proyecto de ley los ponentes tomamos la decisión de solicitar conceptos a los entes gubernamentales y al gremio respectivo con el fin de que se nos brindaran insumos y elementos suficientes para profundizar en el estudio del proyecto. Por esa razón y por tener muy preciso el impacto que el proyecto tiene en la sociedad colombiana, en dos ocasiones solicitamos se nos ampliara el tiempo para presentar este informe de ponencia. Es así como se solicitó concepto (anexo) al señor Presidente de la Asociación Bancaria de Colombia doctor Santiago Castro Gómez recibido en fecha agosto 30, concepto (anexo) del señor Superintendente Financiero de Colombia (SFC), doctor Gerardo Hernández Correa, por ser el directo afectado al recibir las facultades que otorga la iniciativa, recibido en fecha 8 de septiembre y concepto (anexo) solicitado al Señor Gerente del Banco de la República, doctor José Darío Uribe Escobar por ser el órgano rector de la política macroeconómica y crediticia del país, el cual recibimos en fecha 23 de septiembre.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como propósito modificar el artículo 305 de la Ley 599 de 2000 Código Pe-

nal Colombiano. Lo primero que modifica el proyecto es la disminución de penas y de multas por los delitos que se encuentran hoy definidos en el artículo referenciado del código. Lo segundo es que se elimina para la SFC la capacidad de certificar la tasa de usura y se le otorgan facultades para establecer y fijar la tasa de usura para las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes y se le solicita desarrollar una metodología idónea para establecerla en los periodos que considere conveniente.

Para mayor ilustración nos hemos permitido elaborar un cuadro comparativo respectivo de la norma existente y cómo se pretende modificar con este proyecto.

CUADRO COMPARATIVO

Artículo 305 Ley 599 de 2000	Proyecto de ley 021 de 2016 Cámara
Artículo 305. <i>Usura</i> . El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el periodo correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y multa de sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	El artículo 305 de la Ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal quedará así: Artículo 305. <i>Usura</i> . El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda <u>la tasa de usura que para el periodo correspondiente establezca la Superintendencia Financiera para cada una de las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes</u> , cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de <u>dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes</u> .
El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de <u>cuarenta y ocho (48) a ciento veintiséis (126) meses y multa de ciento treinta y tres (133.33) a seiscientos (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes</u> .	El que compre cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de <u>tres (3) a siete (7) años y multa a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes</u> .

Artículo 305 Ley 599 de 2000	Proyecto de ley 021 de 2016 Cámara
	<u>Parágrafo. La Superintendencia Financiera de Colombia previo estudio de las condiciones del mercado, desarrollará la metodología idónea para establecer la tasa de usura correspondiente a cada línea o segmento de crédito existente, para el período de tiempo que considere pertinente.</u>

Afirma el autor del proyecto que aunque se ha venido discutiendo sobre las ventajas de eliminar la tasa de usura, países como Brasil y Perú ya lo hicieron, en nuestro país la imposición de la tasa de usura no ha afectado el acceso de los colombianos a los servicios financieros. Tanto así que las actividades de intermediación financiera han mostrado estabilización en los últimos años. A su vez nos dice el autor que el endeudamiento en los hogares ha ido en aumento particularmente por el uso de créditos de consumo diferentes a las tarjetas de crédito y que por esta razón la proporción de ingresos que los hogares destinaron a pagar deuda ha sido más alta.

Concluye el autor que el sistema financiero tiene un importante dinamismo en el comportamiento del crédito y que la tasa de usura en el mercado financiero colombiano no ha sido restricción relevante para el acceso de este, “*pero solicita en el proyecto de ley, se le otorguen facultades al SFC con el fin de proteger a los usuarios de posibles abusos*”.

CONSIDERACIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES

CONSTITUCIONALES

Es claro que en tratándose de la modificación de un artículo del Código Penal, por su naturaleza este proyecto es competencia de las Comisiones Primeras del Congreso. Pero no podríamos dejar de un lado la revisión de nuestra Carta Política ya que el objeto central del proyecto como lo resalta su título es “establecer facultades a la SFC” y esto por sí mismo toca fibras muy sensibles de la Constitución Política y del manejo macroeconómico del país concretamente en las competencias y facultades que hoy reposan en cabeza de la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR). En ese orden de ideas revisamos las competencias constitucionales de la SFC y entre ellas no se encuentran las de fijar tasas de interés bancario, mas sí las que le otorga la ley como es la de certificarlas.

Lo anterior es trascendental, teniendo en cuenta que la atribución de fijar las tasas máximas de interés, la Constitución Política de Colombia se las atribuye de manera exclusiva a la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR), quien es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia en Colombia y, por tanto, las competencias regulatorias sobre este manejo son de exclusividad de esta Junta. Estas facultades le han sido asignadas por el literal e) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 en desarrollo de los artículos 371 y 372 de la CP, que le confieren al Banco las atribuciones antes señaladas.

Tales facultades y competencias han sido reiteradas por la Corte Constitucional en varias sentencias. La Sentencia C- 489 de 1994 enfatizo: “*la formulación de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la CP en lo que atañe con el manejo mone-*

tario y crediticio son de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República, porque la carta no autorizó compartir tales facultades ni con el Presidente de la República, ni con otra autoridad u organismo del Estado. Por supuesto, tampoco con el Congreso cuyo campo de legislación en la materia está circunscrito al establecimiento de ordenamientos generales que delimitan la actividad del Banco y su Junta Directiva”.

La Sentencia C-955 de 2000 a su tenor dice, “*está vedado para el Congreso equivocar o confundir las funciones del Gobierno y las del Banco, y atribuir al uno tareas propias del otro, o dar lugar, mediante leyes a que se pierdan de vista fronteras establecidas en la Constitución*”.

Aquí, honorables Representantes comenzamos a visualizar que el proyecto que nos ocupa podría tener vacíos en esta materia y que de ser otorgadas estas facultades, lo más probable es que no alcance a pasar el examen de constitucionalidad que hace la Corte. Más aún, estaría el Congreso legislando sobre materia que no le es competente, tal como lo expresan las sentencias citadas.

LEGALES

Hemos analizado y estudiado el marco legal de la SFC entidad a la que esta iniciativa le otorgaría estas facultades y encontramos lo siguiente. Hoy día la SFC tiene la facultad de certificar NO DE FIJAR la tasa de interés bancario corriente, el cual una vez multiplicado por 1.5 % se traduce en la tarifa máxima que se puede cobrar en un crédito, so pena de incurrir en el delito de usura, pero esta certificación no es constitutiva, en sí misma, en tasa de interés. Lo cual significa que la SFC se limita a verificar dentro del marco de competencias que le ha fijado el Gobierno nacional, particularmente en el Decreto 2555 de 2010, artículo 884 del Código de Comercio y lo preceptuado en el artículo 350 de la Ley 599 de 2000, actual Código Penal.

A su vez honorables Representantes, le corresponde al Estatuto Orgánico y Financiero (EOSF), fijarle todos los parámetros a la SFC así: art. 325, su naturaleza y objetivos; resaltando las de inspección, vigilancia y control, art. 326, funciones y facultades dentro de las cuales se destacan, supervisión, prevención y sanción. En el numeral 6 literales b) y c) de este artículo se encuentran expresadas las facultades de certificación, art. 327, organización y funcionamiento, etc., subsiguientes.

CONSIDERACIONES GENERALES

Al comienzo de este documento de Ponencia dentro del objeto del proyecto informábamos que tiene dos grandes componentes, ambos dentro del marco del art. 305 de la Ley 599 de 2000. La primera parte modifica las penas y multas para todos aquellos que incurran en los delitos ahí definidos de la siguiente manera:

1. El que reciba o cobre, directa o indirectamente o por concepto de venta bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda la tasa de usura que estableciere la SFC, se incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) smlv. En el actual código se incurrirá en prisión de treinta y dos (32) meses a noventa (90) meses y la multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) smlv. La disminución sería entonces en lo referente a prisión de tres punto tres (3.3) años

y las multas bajarían aproximadamente en ciento diez (110) smlv.

Sobre estos delitos no encontramos en la exposición de motivos un argumento que sustente la reducción de penas y multas. Estas penas y multas fueron aumentadas al Código Penal en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004.

2. El que compre sueldo o cheque, sueldo, salario o prestación social en los términos y condiciones previstos en este artículo, incurrirá en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de cien (100) a cuatrocientos (400) smlv. En el actual código se incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento veintiséis (126) meses y multas de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a trescientos (300) smlv. La disminución será entonces en lo referente a prisión de cuatro punto cinco (4.5) años y ciento dieciséis punto sesenta y seis (116.66) smlv.

Sobre estos delitos tampoco encontramos en la exposición de motivos argumento que sustente la reducción de penas y multas. Estas penas y multas fueron adicionadas al Código Penal en el artículo 34 de la Ley 1142 de 2007.

Con respecto de la parte más importante de esta iniciativa que se refiere al otorgamiento de facultades a la SFC, nos permitimos hacer un breve resumen de los conceptos solicitados a las diferentes entidades del sector que se refirieron específicamente a ese punto y posteriormente expresaremos nuestras opiniones y sugerencias.

Superintendencia Financiera de Colombia

La SFC, coincide con los Ponentes en lo concerniente al análisis constitucional descrito con anterioridad, concluyendo que la Constitución faculta de manera expresa, única y exclusiva a la JDBR, en la trazabilidad de la política crediticia del país, particularmente en la fijación de las tasas de interés máximo.

En otros aspectos la SFC opina que se estaría deslizando el límite de tasa de usura del concepto de interés bancario corriente lo que generaría un inconveniente y es que se desconocerían la concordancia y la paridad que hoy existe entre la ley penal y la ley comercial. Así las cosas el cambio propuesto en el proyecto podría presentar una situación en la que el límite señalado en la legislación mercantil sea superior al que se esté presentando para dicho momento en la legislación penal, conforme con la metodología que se desarrolle a partir de este proyecto. En tal sentido, esta iniciativa causaría efectos sobre la política monetaria del país, ya que distorsionaría lo que realiza el Banco de la República en esta materia. Estas facultades intervendrían de manera directa en la fijación de esta política y obstaculizaría el principal mandato del Banco que es preservar la meta de inflación del país, comprometiendo la estabilidad económica, la competitividad, la satisfacción de las necesidades básicas, solo por mencionar algunas.

Al solicitar el concepto a la SFC de manera especial se solicitó se incluyera en él, un simulacro o ejercicio de desarrollar una metodología que permitiera fijar las tasas de usura en diferentes líneas o segmentos de crédito para hacer el ejercicio tal y como el autor del proyecto lo solicita en el parágrafo y de esa manera conceptualizar su conveniencia. Acogiendo esta solicitud elaboro con diferentes variables ejercicios que tuvieron los siguientes resultados:

1. La tasa de usura para la modalidad de crédito comercial disminuiría del 32.01% al 24.41% en todos los casos aun si se discriminan plazos.

2. La tasa de usura para la modalidad de crédito de consumo se incrementaría de 32.01% a 36.15%. Si la variable fueran los plazos en los créditos menores a tres años la tasa presentaría un incremento aprox. al 32.56%.

3. Para el caso específico de las tarjetas de crédito de persona natural en todos los casos la tasa de usura se incrementaría de 32.10% de hoy al 42.21%, aproximadamente. Hoy día hay alrededor de 5.965.352 deudores que se afectarían con este incremento.

Enfatiza la SFC, que de llegarse a fijar las tasas de usura por modalidad de producto como lo sugiere este proyecto *“este hecho podría conllevar a un aumento en la carga financiera de los deudores especialmente de las personas naturales, al generarse tasas de interés superiores a las actuales”*.

Concluye la SFC que *“la actual metodología permite homogeneizar la tasa de interés bancario corriente para las modalidades de crédito existentes, de tal manera que la tasa de usura bajo la normativa actual, permite reflejar las condiciones de mercado”*.

Estas opiniones y este ejercicio de la Superintendencia Financiera de Colombia están anexo a la ponencia como material de consulta de todos los honorables Representantes.

Junta Directiva del Banco de la República

El concepto proferido por la Junta Directiva del Banco de la República fue suscrito por su Secretario General, doctor Alfredo Boada Ortiz, quien sobre el particular proyecto de ley que nos ocupa manifestó entre otras opiniones las siguientes.

“Imponer límites a las tasas de interés de los créditos no necesariamente benéfica a los consumidores, estas medidas podrían limitar el acceso al crédito, en especial a los segmentos más vulnerables de la población”.

Es este comentario honorables Representantes es de suma importancia pues a todas luces que los límites a las tasas de interés afectan de manera importante la clase trabajadora de este país. Incluso si las tasas de usura fueran reducidas, disminuye el acceso al crédito a pequeños deudores como por ejemplo, agricultores, empresas medianas y pequeñas, consumidores y microempresarios, entre otros.

La restricción de la oferta de crédito traería de inmediato ciertas consecuencias: reducción de plazos en los créditos ya que normalmente a mayor plazo mayor tasa, selección más restringida de deudores para disminuir el riesgo, el crédito se concentrará en agentes que puede pagar las cuotas mensuales o anuales más altas. El otorgamiento del crédito sin flexibilidad puede racionar el acceso al mismo.

Advierte el Banco que los créditos a tasas bajas no va a ser útil para quienes no pueden acceder a él, generando esto que salgan a buscar el crédito informal a tasas superiores al límite y *lo más probable es que en este sector será más difícil prevenir el abuso*, que es uno de los argumentos del autor del proyecto en su exposición de motivos. La tasa de usura se ha convertido entonces en una limitante, tanto para la competencia en el

mercado crediticio, como para la adecuada transmisión de la política monetaria. Sobre este punto ya también había expresado su concepto la SFC.

Podemos observar en el proyecto de ley que el otorgamiento de facultades expuesta en el párrafo del artículo 1° no están delimitadas ni son específicas y en igual sentido el párrafo solicita desarrollar una metodología y le pide a la SFC que tenga en cuenta las condiciones del mercado, sin definir unos parámetros específicos para ello.

Partiendo de la base de que la SFC es una autoridad de carácter administrativo la delegación de estas facultades sin la fijación de criterios por parte del legislador para su ejercicio, tendría visos de inconstitucionalidad en la medida en que podría constituir una infracción al principio de legalidad (art. 29 de la CP) al no definirse de manera precisa las reglas a las que se sujetarán las autoridades que defina esta conducta, lo cual afectaría las garantías de los ciudadanos frente al Estado, dado que desconocerían los elementos que configuran el delito.

Ha establecido el Consejo de Estado que las certificaciones de la SFC **solo sirven como medio de prueba** en el proceso penal, pero de ninguna manera pueden considerarse constitutivas por sí mismas, de las tasas de interés. El Consejo de Estado entiende las funciones de la SFC son únicamente de policía administrativa (Sentencia del 18 de septiembre de 1998).

Pudimos observar en la exposición de motivos que el autor hace un comentario en el cual se refiere al informe especial de Estabilidad Financiera presentado por la JDBR en el año 2014 expresando lo siguiente “los mercados de crédito tienen una estructura de competencia monopolística y que el crédito de consumo se acerca a una estructura colusiva, tipo cartel”. Este comentario nos pareció muy relevante por lo que en la entrevista personal que tuvimos los Ponentes con el doctor José Darío Uribe Escobar, Gerente del Banco de la República y con el fin de que la Comisión Primera de la Cámara tuviera claridad sobre lo señalado por el autor, le solicitamos al Gerente que en el concepto se hiciera referencia del mismo, a lo cual la respuesta fue la siguiente:

Las estimaciones presentadas en el mencionado informe, sugieren que el segmento de crédito de consumo es el que más se acerca a una estructura colusiva, pero en ningún momento afirma que sea el tipo de estructura que lo caracteriza. En este tipo de competencia existe una cantidad significativa de productores actuando en el mercado, sin que exista control dominante por parte de alguno. Los productores pueden obtener beneficios económicos, aunque estos solo serán en el corto plazo, pues libre entrada genera incentivos a que otros productores entren al mercado, eliminando las rentas monopolísticas.

Recomienda finalmente la JDBR, que el Congreso continúe fortaleciendo el marco institucional vigente, en la medida en que este debe proveer los mecanismos de supervisión necesarios para garantizar que la oferta de crédito se realice en condiciones adecuadas y de estabilidad y solvencia.

Estos comentarios, conceptos y opiniones pueden ser consultados dentro de la ponencia por los honorables Representantes en el concepto anexo de la Junta del Banco de la República con sus respectivas referencias bibliográficas.

CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Revisado detenidamente el proyecto materia de estudio encontramos varias inquietudes. La SFC es una entidad de prevención, inspección, vigilancia, control y sanción, que actúa como policía administrativa y que en lo referente a la Tasa de Usura es quien la “certifica”. La pregunta es: de llegar a otorgarle a la SFC la facultad de fijar la Tasa de Usura para las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes como lo estipula el proyecto, es apenas claro que la SFC no podría tener una dualidad en sus funciones. **O fija las tasas o las certifica.** Si las fija, ¿entonces quien las certifica? ¿Qué organismo o entidad del Estado cumpliría esa función definida en el Código Penal para sancionar a quienes cometan estos delitos que hoy cumple la SFC? Esta situación no se encuentra prevista en el proyecto, por lo que consideramos no se podría legislar en un solo sentido sin medir las consecuencias al modificar la ley.

De otra parte solicitamos a la JDBR adjunto a su concepto, nos proporcionara una estadística de la efectividad sancionatoria de estos delitos contemplados en el artículo 350 del Código Penal, documento elaborado por la Fiscalía General de la Nación y que dejamos adjunto a la ponencia como material de estudio. Esta estadística arroja cifras irrisorias de sanción en los años 2012, 2013 y 2014. Estos delitos prácticamente no son sancionados en nuestro país comparado con el inmenso volumen de créditos bancarios y personales existentes. No encontramos argumentos significativos en la exposición de motivos que justifiquen la disminución en las penas y multas contenidas en el Código Penal.

Está definido en la Constitución Política de Colombia artículos 371 y 372 que es la JDBR quien tiene la facultad exclusiva sobre el manejo crediticio de Colombia y, particularmente, de fijar las tasas máximas de interés corriente. Y son claras las sentencias citadas con anterioridad que limitan y prohíben al Congreso de la República legislar sobre esta materia pues se estarían desbordando sus competencias.

La conclusión del informe presentado por la SFC, es que esas facultades no son necesarias pues el sistema que impera, permite homogeneizar y reflejar las condiciones reales del mercado. En ese mismo sentido se han pronunciado la JDBR y la Asobancaria quienes afirman, que esta posible delegación a la SFC no tiene criterios por parte del legislador para su ejercicio y que puede tener visos de ilegalidad.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto nos permitimos proponer a los honorables Miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, archivar el **Proyecto de ley número 021 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le otorgan facultades a la Superintendencia Financiera de Colombia para establecer la Tasa de Usura.**

Del Señor Presidente,

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO
Coordinador Ponente

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA
Ponente

BANCO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., Colombia
Secretaría Junta Directiva
JD-S-20661
23 de septiembre de 2016
Señor

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO

Carrera 7 # 8 - 68 Ofs.: 401-402

Bogotá D. C.

Ref: Comunicación DER-BOG-30352-2016 del 26 de agosto de 2016

Estimado señor:

Me refiero a su comunicación de la referencia, mediante la cual solicita al Banco de la República presentar las consideraciones generales y análisis sobre el **Proyecto de ley número 021 de 2016** Cámara, *“por medio de la cual se le otorgan facultades a la Superintendencia Financiera de Colombia para establecer la Tasa de Usura”*.

El proyecto faculta a la Superintendencia Financiera (SFC), para desarrollar la metodología para establecer la tasa de usura correspondiente a cada línea o segmento de crédito existente durante el periodo que estime pertinente, siguiendo las condiciones del mercado. En la actualidad la tasa de usura corresponde a una tasa máxima fija de 1,5 veces el interés bancario corriente, según certificación de la SFC, como se establece en el Código Penal. Al respecto, imponer límites a las tasas de interés de los créditos no necesariamente beneficia a los consumidores, estas medidas podrían limitar el acceso al crédito, en especial de los segmentos más vulnerables de la población. A continuación se exponen algunos comentarios adicionales:

1. Si la metodología empleada produce una reducción en la tasa de usura frente a la actual, podría terminar reduciendo el acceso de los pequeños deudores (por ejemplo, agricultores, empresas medianas y pequeñas, consumidores, microempresarios), al crédito. Como en cualquier mercado, si el precio no puede cubrir los costos el producto se va a dejar de ofrecer.

2. Cuando los intermediarios se ven obligados a restringir la oferta de crédito porque la tasa a la que darían el crédito es superior al límite, normalmente siguen las siguientes estrategias: i) reducen los plazos de los créditos ya que normalmente a mayor plazo del crédito cobran una mayor tasa de interés, ii) seleccionan más a los deudores menos riesgosos, y iii) incrementan los costos del crédito a través de cobros adicionales o cargos que no se denominan tasa de interés. La reducción en el plazo de los créditos genera que el crédito se concentre en agentes que pueden pagar cuotas del crédito mensuales o anuales más altas. Estos individuos son los que generalmente tienen una mayor capacidad de pago. El otorgamiento de crédito, sin la flexibilidad de adicionar una prima por riesgo de crédito, puede racionar el acceso al crédito de nuevos deudores y de los deudores más riesgosos, quienes estarían dispuestos a pagar tasas de interés más altas que la tasa de usura. Todo lo anterior ge-

nera que el crédito a tasas bajas no va a ser útil para los agentes que no pueden acceder a él y puede generar que a estos les toque obtener crédito informal a tasas superiores al límite, ya que es probable que en este sector sea más difícil de prevenir el abuso. Por último, los cobros adicionales o cargos pueden generar confusión en los agentes con poca educación financiera, ya que les queda difícil calcular el costo del crédito.

3. La literatura económica ha resaltado el papel que cumple la profundización financiera en el desarrollo económico de los países, con varios trabajos empíricos que confirman el efecto positivo de la profundización sobre indicadores de actividad económica (Demirguc-Kunt & Levine (2008), Levine et al. (2000) y Bekaert et al. (2001), entre otros). En este sentido, las medidas de represión financiera, tales como las tasas máximas sobre las tasas de interés del crédito, tienen costos en términos del bienestar de la sociedad, toda vez que afectan los procesos de profundización y desarrollo financiero de los países. En efecto, Estrada et al. (2008) y Capera et al. (2011) muestran que la presencia de un límite a la tasa de interés está asociado con un menor nivel de profundización financiera en Colombia y América Latina, respectivamente.

Por otra parte, nuevamente cabe mencionar que los límites a las tasas de interés no siempre tienen los efectos esperados. Por ejemplo, Corredor et al. (2015) realiza un análisis de los efectos de la tasa de usura en Colombia y encuentran que esta se convirtió en una guía para las tasas del mercado, principalmente en los segmentos de crédito de consumo y comercial, evitando su reducción durante ciclos de tasas de referencia bajas. Lo anterior ha hecho que la tasa de usura se haya convertido en un limitante, tanto para la competencia en el mercado crediticio, como para la adecuada transmisión de la política monetaria, al afectar el canal de crédito. Un resultado análogo es el documentado por Voriadis (1993) para el caso de Grecia, quien también encuentra que estos límites actúan como puntos focales de colusión para las entidades financieras, generando tasas de interés superiores a las que se obtendrían como resultado de la interacción de oferta y demanda en un mercado competitivo.

Como se mencionó, estos límites suelen ser de carácter regresivo, generando racionamiento de crédito precisamente sobre las personas de menores ingresos y las empresas de menor tamaño. Un estudio contratado por el Departamento de Negocios e Innovación en el Reino Unido, en el que se hizo un recuento de las principales diferencias en términos de desarrollo financiero en países que difieren en la legislación referente a la tasa de interés que pueden cobrar las entidades del sistema financiero, concluyó que existe un mayor desarrollo de productos financieros destinados a los usuarios con menor colateral y mayor incertidumbre sobre ingresos futuros en aquellos países donde la regulación de la tasa de interés es menos restrictiva (Policis (2005)). Otros trabajos, como Laeven (2003), han encontrado que los efectos de las medidas de liberalización financiera facilitan, en especial, el acceso a financiación para las firmas más pequeñas. Resultados similares fueron encontrados

para el caso de Colombia por Delgado (2004), quien encuentra que la imposición de límites a las tasas de interés puede afectar de forma más severa a las firmas pequeñas, a las que suele asociarse un mayor costo de transacción.

Por tanto, el alcance de mayores niveles de profundización financiera adquiere una gran importancia en el caso de los países en desarrollo, dados los efectos positivos que esta puede generar sobre la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso (Honohan (2006)). En efecto, Beck et al. (2007) argumentan que el desarrollo financiero incrementa de manera desproporcional los ingresos de los segmentos de población de los quintiles de ingreso más bajos, reduciendo la desigualdad del ingreso. Utilizando una muestra de 68 países desarrollados y en desarrollo, concluyen que cerca de un 40% del impacto del desarrollo financiero sobre el crecimiento del ingreso de la población con el quintil de ingreso más bajo es resultado de reducciones en la desigualdad del ingreso, mientras el 60% restante se debe al impacto sobre el crecimiento económico agregado.

Consistente con lo anterior, en América Latina los límites a las tasas de interés han sido eliminados o flexibilizados en buena parte de los países¹, habiéndose incluso constituido en un factor promotor de desarrollo para el microcrédito en países como Bolivia y Perú (Steiner & Agudelo (2012)). Los esfuerzos, en línea con lo que sugiere la literatura, deben centrarse entonces en continuar fortaleciendo el marco institucional, en la medida en que este debe proveer los mecanismos de supervisión necesarios para garantizar que la oferta de crédito se realice en condiciones adecuadas de estabilidad y solvencia.

Por último, es importante recalcar los riesgos potenciales de adoptar límites a las tasas de interés que resulten vinculantes. Un escenario en que la tasa máxima esté por debajo de los costos de originación del crédito redundaría en un equilibrio en el que no hay acceso al financiamiento. En este caso, los deudores potenciales no obtendrían el capital de trabajo que necesitan para poder operar, viendo de esa manera restringida sus decisiones de gasto e inversión.

4. En la exposición de motivos del proyecto se hace referencia a un Informe Especial de Estabilidad Financiera de septiembre de 2014, en el cual se menciona la estructura de competencia, del mercado de crédito en Colombia con base en el estadístico *H* de Panzar y Rosse (1987). Las estimaciones ahí presentadas sugieren que el segmento de crédito de consumo es el que más se acerca a una estructura colusiva, pero en ningún momento se afirma que efectivamente este sea el tipo de estructura que lo caracteriza. De

¹ Algunos países latinoamericanos han establecido límites a las tasas de interés aplicables únicamente a las transacciones particulares, eliminando este tipo de controles para las operaciones realizadas con entidades financieras (Brasil y Perú). Por su parte, algunos países de la región han mantenido límites a las tasas de interés que podrían considerarse como no restrictivos en la medida en que se encuentran muy por encima de la tasa de interés que resultaría de la interacción entre los oferentes en el mercado crediticio (Chile y Argentina), mientras que otros incluso han retirado de su Código Penal el delito de usura (Panamá y Bolivia).

hecho, las estimaciones del estadístico *H* son indicativas de un mercado con competencia monopolística con libre entrada. En este tipo de competencia existe una cantidad significativa de productores actuando en el mercado, sin que exista control dominante por parte de alguno. Los productores pueden obtener beneficios económicos, aunque estos solo serán en el corto plazo, pues la libre entrada genera incentivos a que otros productores entren al mercado, eliminando las rentas monopólicas.

Sin perjuicio a lo anterior, es importante notar que inclusive en el caso en que el mercado de crédito esté caracterizado por un monopolio, el establecimiento de una tasa de interés máxima que no sea suficiente para cubrir los costos de otorgamiento del crédito conlleva a una situación de insuficiencia de financiamiento para los agentes económicos, con los consecuentes efectos adversos sobre el bienestar, dada la relación entre profundización financiera y desarrollo económico referenciada anteriormente.

5. En Colombia se tiene una experiencia reciente que ayuda a ilustrar los efectos positivos de flexibilizar los límites a las tasas de interés. Entre enero de 2007 y septiembre de 2010, la tasa de usura del microcrédito se fijó en 33,93%, lo que llevó a la tasa promedio de desembolsos de esta modalidad a situarse en 30,3% durante este periodo. A partir de octubre de 2010 la tasa de usura empezó a elevarse gradualmente (en intervalos trimestrales), y para diciembre de 2012 alcanzaba un valor de 53,45%; por su parte, la tasa promedio de los desembolsos durante este año registraba un 35,1%. Si se compara el crecimiento promedio de la cartera de microcrédito otorgada por el sector bancario en el periodo 2007-2010, frente al observado en los dos años siguientes (2011-2012), se tiene que aquel asociado al primer periodo es 9 puntos porcentuales (pp) menor que el del segundo (16,5% vs 25,4%, respectivamente)². Además, si se comparan estos crecimientos con los de la cartera total, para tener en cuenta el ciclo de crédito, se tiene que mientras en el primer periodo de análisis la cartera de microcrédito se expandió, en promedio, unos 4,6 pp por encima de la cartera total (11,8%), en el periodo 2011-2012 lo hizo en 9,5 pp.

6. Desde la perspectiva de regulación debe tenerse en cuenta lo previsto en la C-333 de 2001 en virtud de la cual si bien la Corte al analizar el artículo 235 del Código Penal, considera que la norma no es violatoria de la Constitución porque la misma mantiene un tipo penal en blanco para cuya concreción se remite al certificado de la Superintendencia Financiera de Colombia, la disposición es Constitucional siempre y cuando el acto rija hacia el futuro, se haya expedido previamente a la conducta punible y se encuentre vigente en el momento de producirse esta, cuestión que debe ser aclarada en el proyecto de ley.

En relación con la tipicidad la delegación de la facultad para establecer la tasa de usura de manera

² En el cálculo de los promedios se excluyen los Bancos Agrario y Bancamía. El primero se excluye debido a que la asignación de sus microcréditos no responde necesariamente a condiciones de mercado, mientras que el segundo empezó a operar como banco comercial en la mitad del primer periodo de análisis (noviembre de 2008).

absoluta, discrecional e ilimitada a una autoridad administrativa, sin la fijación de criterios por parte del legislador para su ejercicio, tendría visos de inconstitucionalidad en la medida en que podría constituir una infracción al principio de legalidad³, al no definirse de manera precisa las reglas a las que se sujetarán las autoridades que definirán la conducta, lo cual afectaría las garantías que tienen los ciudadanos frente al Estado, dado que desconocerían los elementos que configuran el delito.

En efecto, el Consejo de Estado ha establecido que las certificaciones de la Superintendencia solo **sirven como medio de prueba** en el proceso penal (hay una tarifa legal), pero de ninguna manera pueden considerarse constitutivas, en sí mismas, de las tasas de interés. El Consejo de Estado entiende que las funciones de la Superintendencia Financiera son únicamente como órgano de *policía administrativa*⁴, y que el acto de certificación es de los llamados por la doctrina extranjera, “*acto positivo de comprobación*”.

Sobre el particular, sostuvo el Consejo de Estado⁵: “*La certificación de la tasa de interés bancario corriente es un proceso que comienza con la recolección de la información financiera y contable sobre las operaciones activas de crédito de los establecimientos bancarios, seguido de la adopción de técnicas adecuadas de ponderación para analizar las tasas de interés en dichas operaciones y el examen de las mismas con sujeción a esas técnicas. El proceso concluye con la expedición de un acto administrativo que expresa la certificación de la tasa resultante de dicha investigación, en términos efectivos anuales.*”

Dicho acto es de los llamados por algunos autores extranjeros “acto positivo de comprobación”, en cuanto se limita a verificar de manera auténtica una situación y no proceda a ninguna modificación de los hechos demostrados. El criterio de la demostración, esto es, la recolección y ponderación técnica de la información, es la fuerza que da a la situación comprobada una importancia jurídica especial, independientemente de una declaración de voluntad, que ciertamente la hay pero encaminada a la comprobación de los hechos y no a sus consecuencias jurídicas, que están determinadas en la ley.

De manera concordante la Corte en la sentencia citada entiende que el margen de apreciación de la Superintendencia Financiera no riñe con la Constitución en la medida en que la verificación de las tasas de interés del mercado queda fijado en una certificación que sólo puede tener efecto hacia el futuro. La Corte reitera que no puede ser un acto puramente discrecional de la Superintendencia Financiera al establecer que: “*Debe tenerse en cuenta que no nos encontramos frente a una facultad discrecional de la Superintendencia Bancaria, sino ante lo que en la doctrina se conoce como un “concepto indeterminado”, frente al cual si bien la autoridad administrativa*

tiene un margen de apreciación, su actuación no sólo es susceptible de control de legalidad, sino que está ineludiblemente ligada al contenido del concepto previsto en la ley.

Atentamente,


ALBERTO BOADA ORTIZ
Secretario Junta Directiva



Referencias

- Beck, T., Demirguc-Kunt, A. & Levine, R. (2007). “Finalice, inequality, and the poor”, *Journal of Economic Growth*, Springer 12(1), pg. 27-49, marzo.
- Bekaert, G., Harvey, C. R. & Lundblad, C. (2001). “Emerging equity markets and economic development”, *Journal of Development Economics* 66(2), pg. 465-504.
- Capera, L., Estrada, D. & Murcia, A. (2011). “Efectos de los Límites a las Tasas de Interés sobre la Profundización Financiera”, *Temas de Estabilidad Financiera* N° 57, Banco de la República, marzo.
- Corredor, C., Vásquez, J. & Molina, C. (2015). “Tasa de usura y el mecanismo de transmisión monetaria en Colombia: comparación internacional y análisis de datos de panel”, *AUTÓNOMOS, Documento de trabajo* N° 2, Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA). ISSN: 2462- 7771.
- Delgado, C. (2004). “Inversión y restricciones crediticias en Colombia en la década de los noventa”, *Ensayos Sobre Política Económica*.
- Demirguc-Kunt, A. & Levine, R. (2008). “Finance, financial sector policies, and long-run growth”, *Policy Research Working Paper Series* 4469, Banco Mundial.
- Policis (2005). “The effect of interest rate Controls in other countries”, *preparado para el Departamento de Negocios e Innovación*, Londres.
- Estrada, D., Murcia, A. & Penagos, K. (2008) “Los efectos de la tasa de interés de usura en Colombia”, *Coyuntura Económica* 38(1), pg. 45-57. ISSN 01203576.
- Honohan, P. (2006). “Household financial assets in the process of development”. Banco Mundial, Julio. ISSN 00028282.
- Laeven, L. (2003). “Does financial liberalization reduce financing constraints?”, *Financial Management Association* 31(4). ISSN 00028282.
- Levine, R., Loayza, N. & Beck, T. (2000). “Financial intermediation and growth: causality and causes”, *Journal of Monetary Economics* 46(1), pg. 31-77.
- Panzar, J. & Rosse, J. (1987). “Testing for Monopoly Equilibrium”, *The Journal of Industrial Economics: The Empirical Renaissance in Industrial Economics* 35(4), pg. 443-456.

³ Artículo 29 de la Constitución Política.

⁴ Consejo de Estado, Sentencia del 18 de septiembre de 1998. Expediente 8531 M.P. Germán Ayala Mantilla.

⁵ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Consulta número 1276 del 5 de julio de 2000, M.P. César Hoyos Salazar.

• Steiner, R. & Agudelo, M. (2012). “Efectos y consecuencias del sistema de cálculo aplicado a las tasas de referencia y la determinación de la tasa de usura”. *Preparado por Fedesarrollo para el Programa de Políticas Públicas de USAID*, marzo.

• Voriadis, H. (1993). “Ceilings on interest rates and investment: the example of Greece”, *Review of Economics and Statistics* 75(2), pg. 276-283. ISSN 00346535.



Bogotá, D. C., 30 de agosto de 2016

Honorable Representante

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 021 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le otorgan facultades a la Superintendencia Financiera de Colombia para establecer la tasa de usura.

Honorable Representante:

En atención a la comunicación radicada en esta Asociación el pasado veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), me permito someter a su consideración y a la de los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, algunos comentarios de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), sobre el articulado de la iniciativa que busca modificar la forma de cálculo de la tarifa por medio de la cual se configura el delito de usura.

Dicha iniciativa, al modificar el artículo 305 del Código Penal, estipula que la Superintendencia Financiera de Colombia será la encargada de fijar la tasa de usura para las distintas líneas de crédito.

Antes de proferir el concepto solicitado estimamos relevante el análisis y consideración de los comentarios que se listan a continuación, mediante los cuales sustentamos la inconstitucionalidad e inconveniencia de esta iniciativa normativa.

1. RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Reparto de competencias en materia de política monetaria y crediticia

En el marco del diseño económico imperante en el país, la Constitución de 1991 otorgó una serie de facultades al Banco de la República, encaminadas a materializar su potestad como autoridad monetaria cambiaria y crediticia. Entre ellas se destacan: (i) regular la moneda, el crédito y los cambios internacionales, (ii) emitir moneda legal, (iii) administrar las reservas internacionales, (iv) actuar como prestamista y banquero de los establecimientos de crédito, (v) servir como agente fiscal del Gobierno.

De esta manera, y para el análisis puntual que nos ocupa, cuando se hace referencia a la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito, se traduce en que, por su inexorable vinculación con las

tasas de interés, el Banco de la República, en cabeza de su Junta Directiva, es la única autoridad habilitada constitucionalmente para regular estas últimas (artículos 371 y 372 de la Constitución). En efecto, tal afirmación se encuentra fundamentada en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en donde se ha señalado que el manejo de las tasas de interés hace parte de la política crediticia reservada al Banco de la República.

Sobre el particular la Sentencia C-489 de 1994 puntualizó:

“De ello resulta que, si bien está a cargo del Congreso una función normativa general de las aludidas materias, son inconstitucionales las disposiciones de la ley que, desconociendo el sistema expuesto, invaden la órbita de autonomía del Banco de República y asumen en concreto las atribuciones reguladoras de moneda o el crédito, pues, como ya lo dijo esta Corte en Sentencia C-021 del 27 de enero de 1994 (M. P. Doctor Antonio Barrera Carbonell), la formulación de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio son de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades ni con el Presidente de República, ni con otra autoridad u organismo del Estado. Por supuesto, tampoco con el Congreso, cuyo campo de legislación en la materia está circunscrito al establecimiento de ordenamientos generales que delimitan la actividad del Banco de la República y de su Junta Directiva”. (Subrayado fuera de texto).

“(…) en razón de la autonomía de decisión del Banco de la República, su función reguladora del crédito no puede ser compartida con el Gobierno y, por consiguiente, disposición en comento desconoce los principios constitucionales cuando faculta al Ejecutivo para expedir normas en materia crediticia, particularmente en lo relacionado con tasas de interés”.

El Congreso de la República, por su parte, tiene la facultad de expedir leyes marco o cuadro, por medio de las cuales se señalan las reglas generales a las que debe someterse la actividad financiera y los objetivos y criterios que debe seguir el Gobierno para su intervención, no estaría facultado, entonces, para asignar competencias a autoridades cuando están han sido expresamente otorgadas a determinada institución del Estado.

En lo que concierne a la Superintendencia Financiera de Colombia, organismo llamado a asumir las competencias creadas por el proyecto de ley, debe decirse que es la entidad encargado de cumplir la misión de inspeccionar, vigilar y controlar a las personas que adelantan la actividad financiera, tarea expresamente confiada por el artículo 189, numeral 24, de la Constitución Política al Presidente de la República, pero en ningún supuesto la Constitución le encomendó la función de regular o fijar las tasas de interés.

Corresponde entonces a la Superintendencia Financiera ejercer diversas funciones, entre las que cabe destacar: (i) concesión de autorización de funcionamiento para las entidades vigiladas; (ii) expedición de autorizaciones para llevar a cabo determinadas actividades (v. gr. fusiones, transformaciones, apertura de filiales, horarios de servido, adquisición de activos fijos); (iii) regulación mediante la expedición de reglamentos técnicos (v. gr. contabilidad bancada, determinación de prácticas inseguras, definición de la información que

debe brindarse al mercado, sistema de información comercial de centrales de riesgo); (iv) de inspección a las entidades vigiladas mediante la realización de visitas; (v) de información consistente en cuidar que los establecimientos sometidos a su vigilancia provean suficiente información al público acerca de su situación y las características de sus productos; (vi) de certificación; (vii) de elaboración de doctrina por medio de la expedición de conceptos; (viii) sancionatorias derivadas de su calidad de ente de alta policía administrativa encaminadas a mantener y salvaguardar el orden público económico; y (ix) de prevención consistente en la emisión de órdenes o instrucciones necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales, no autorizadas o inseguras y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento cuando la Superintendencia considere que una entidad vigilada está violando sus estatutos o alguna disposición de obligatoria observancia, o esté manejando sus negocios en forma no autorizada o insegura¹.

Específicamente en lo que corresponde a la función de certificación, tal y como está la regulación vigente, la Superintendencia Financiera certifica el Interés Bancario Corriente, el cual una vez multiplicado por 1,5 se traduce en la tarifa máxima que se puede cobrar en un crédito, so pena de incurrir en el delito de usura, pero dicha certificación no puede considerarse constitutiva, en sí misma, de tasas de interés.

En tal sentido, el Consejo de Estado, al analizar la naturaleza jurídica del acto por medio del cual la Superintendencia Financiera certifica el interés bancario corriente, dijo:

“Por otra parte, la misma Superintendencia tiene actualmente la función de certificar la tasa de interés que estén cobrando los bancos por los créditos ordinarios de libre asignación, para los fines del artículo 235 del Código Penal y el literal d) del numeral 6 del artículo 326 del Estatuto Financiero.

La certificación de la tasa de interés bancario corriente es un proceso que comienza con la recolección de la información financiera y contable sobre las operaciones activas de crédito de los establecimientos bancarios, seguido de la adopción de técnicas adecuadas de ponderación para analizar las tasas de interés en dichas operaciones y el examen de las mismas con sujeción a esas técnicas. El proceso concluye con la expedición de un acto administrativo que expresa la certificación de la tasa resultante de dicha investigación, en términos efectivos anuales.

Dicho acto es de los llamados por algunos autores extranjeros “acto positivo de comprobación”, en cuanto se limita a verificar de manera auténtica una situación y no proceda a ninguna modificación de los hechos demostrados. El criterio de demostración, esto es, la recolección y ponderación técnica de la información, es la fuerza que da a la situación comprobada

¹ El artículo 11.2.1.3.2 del Decreto número 2555 de 2010 establece: “Funciones generales. La Superintendencia Financiera de Colombia ejerce las funciones establecidas en el Decreto número 2739 de 1991 y demás normas que la modifiquen o adicionen, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que lo modifiquen o adicionen, la Ley 964 de 2005 y demás normas que la modifiquen o adicionen, las demás que señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de la República”.

una importancia jurídica especial, independientemente de una declaración de voluntad, que ciertamente la hay pero encaminada a la comprobación de los hechos y no sus consecuencias jurídicas, que estén determinadas en la ley”².

En síntesis, según el modelo económico previsto por la Constitución Política de 1991, la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria y crediticia, es la única habilitada para fijar tasas de interés. Las certificaciones proferidas por la SPC sirven como medio de prueba en procesos penales pero nunca pueden considerarse como constitutivas, en sí mismas, de tasas, pues dicho ente de supervisión, vigilancia y control no tiene esa competencia constitucional.

2. RAZONES DE INCONVENIENCIA

Asobancaria ha venido señalando la distorsión que incorpora en los mercados de crédito la existencia de tasas máximas reguladas. Los mercados de crédito se desarrollan en entornos óptimos cuando las tasas máximas de los créditos se flexibilizan y responden más a situaciones de oferta y demanda del mercado. Una mayor flexibilización permitiría llegar con más facilidad a aquellos segmentos de la población que necesitan crédito y que, por condiciones de riesgo inherentes de los mercados, o bien se ven obligados a recurrir a créditos informales a tasas muchos más altas, que muchas veces llegan a estar 50 o 100 veces por encima de las del sistema financiero, o bien quedan sin la posibilidad de acceder a recursos vía crédito.

En efecto, una de las grandes talanqueras y obstáculos para la profundización del crédito en la economía son los topes a las tasas de interés, pues los niveles de riesgo crediticio de ciertos segmentos terminan marginándolos del crédito formal y los obliga a solicitar préstamos en el mercado informal. La informalidad, y en esto como Gremio tenemos que ser enfáticos, es uno de los flagelos que mina la capacidad tributaria del país, la calidad de vida de millones de personas y fomenta la cultura de la ilegalidad.

En una coyuntura como la actual no podemos equivocarnos al incorporar mayores ruidos y distorsiones en el mercado de crédito. La economía colombiana requiere de una mayor diversidad productiva y de una mayor dinamización de la inversión, un proceso en el que el crédito desempeña un papel fundamental. La experiencia ha sido clara en señalar que los países más desarrollados han logrado fortalecer su crecimiento mediante la dinamización del crédito.

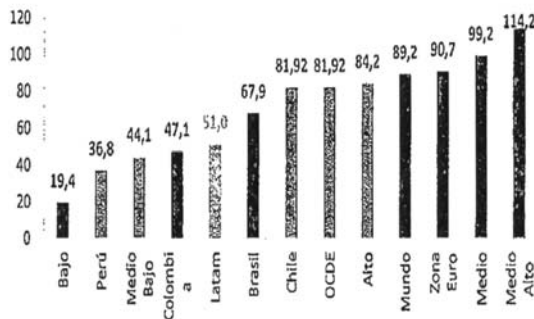
Es un hecho que el crédito bancario en Colombia presenta ritmos de crecimiento mayores a los del PIB, incluso en presencia de tasas de usura, pero como consecuencia lógica del marcado rezago en materia de profundización financiera (cartera crediticia/PIB) que tenemos frente a países con similar nivel de ingreso. En efecto, entre 2010 y 2014 la tasa de crecimiento promedio de la cartera crediticia en Colombia fue de 15,3% real, cuando la economía presentaba niveles de profundización apenas de 29%, muy debajo de los registros de los países de ingreso medio alto, donde la profundización alcanza niveles de 77%.

² Consejo de Estado, Sentencia del 18 de septiembre de 1998. Expediente número 8531 M. P. Germán Ayala Mantilla.

De hecho, a diferencia de lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley, debe decirse que si bien la existencia de la tasa de usura parecería no haber sido un limitante para el crecimiento de la cartera, lo cierto es que en ausencia de tasas reguladas, tal como lo ha evidenciado la experiencia internacional, el dinamismo de la cartera sería aun mayor y nuestro rezago en materia de profundización mucho menos evidente.

La implementación de topes a las tasas de interés, en todas las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes, como lo pretende la iniciativa, terminaría restándole impulso a la profundización financiera y se traduciría en un obstáculo para que muchas empresas del sector real, con altos perfiles de riesgo y con amplias necesidades de crédito, puedan acceder a fuentes de fondeo formal. Las tasas de usura, en muchos casos, no compensarían los riesgos inherentes en algunos segmentos del mercado. Una situación como esta sería lesiva en un momento en que la economía crece por debajo de su potencial (4,5%), la tasa de desempleo es la más alta de la región (9,8%) y la tasa de informalidad supera el 40%.

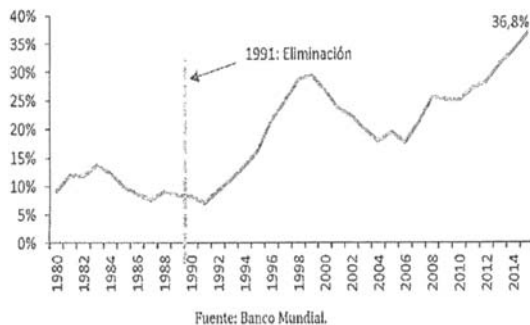
Gráfico 1. Profundización Financiera (cartera bruta sobre PIB)



Fuente: Banco Mundial.

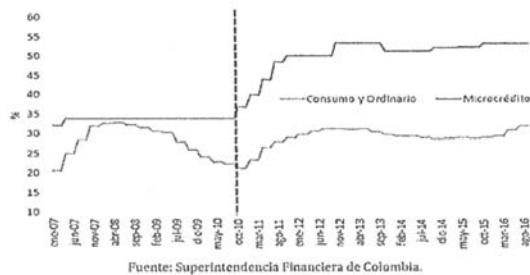
En un país como Perú, donde se eliminó la tasa de usura, los resultados en materia de irrigación de crédito fueron sobresalientes. En 1991, cuando esta tasa fue suprimida, la profundización financiera apenas alcanzaba el 7,1%. Sin embargo, en 2015 ya había ascendido a 36,8%, con perspectivas de ubicarse por encima del 40% en el próximo lustro. En Brasil los resultados también fueron notorios: en 2015 la profundización llegó a 67,9%, y a pesar de su coyuntura actual, las perspectivas económicas de mediana plazo lucen positivas y la dinámica del crédito se mantiene.

Gráfico 2. Cartera/PIB en Perú



Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 3. Cartera/PIB en Perú



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

En síntesis, consideramos inconveniente la materialización del proyecto de ley que busca establecer límites a las tasas de interés en las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes. Esta medida terminaría afectando a muchos sectores productivos y restándole impulso al imperativo proceso de fortalecimiento de la Industria y de aquellos sectores transables diferentes al minero-energético que necesitan dinamizarse y contribuir a la urgente recomposición productiva que requiere el país. Terminaría también fomentando, desde luego, el crédito informal, una de las grandes talanqueras al crecimiento y desarrollo del país.

Esperamos que los argumentos previamente expuestos sirvan para alimentar el debate legislativo del proyecto de ley de la referencia.

Atentamente,

ANDRÉS FELIPE ROJAS GONZÁLEZ
Vicepresidente de Asuntos Corporativos

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

050000

Honorable Representante

HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 N° 8-68, Oficina 401-402

Bogotá, D. C.

Referencia: 2016094560-002

Trámite: 114 Solicitud de Información Congresistas

Actividad: 39 Respuesta final

Anexos: Sin anexo

Estimado Representante:

Hemos recibido su comunicación radicada con el número de la referencia, mediante la cual solicita concepto de la Superintendencia Financiera de Colombia, en adelante SFC, respecto del **Proyecto de ley número 21 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se le otorgan facultades a la Superintendencia Financiera de

Colombia para establecer la tasa de usura. Frente al particular, a continuación nos permitimos exponer las siguientes consideraciones.

El proyecto de ley tiene como objeto modificar el artículo 305 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) en el sentido de asignar a la SFC la facultad respecto de la determinación de la tasa de usura para cada una de las diferentes líneas o segmentos de crédito existentes, de conformidad con la metodología que la Superintendencia desarrolle para el efecto y para el período de tiempo que considere pertinente. Con base en el mencionado objeto, nos permitimos llamar la atención sobre tres aspectos que consideramos de la mayor relevancia:

1. Arbitraje regulatorio entre la legislación penal y comercial

Al hacerse efectivo el objeto del proyecto de ley referido, se estaría desligando el límite de la tasa de usura del concepto de interés bancario corriente que actualmente contempla la norma, entendiéndose por dicho interés “*el aplicado por las entidades crediticias en sus operaciones de crédito en una plaza, durante un lapso de tiempo determinado*” y “*corresponde entonces, al interés promedio cobrado como práctica general, uniforme y pública en cuanto al pacto de intereses en el crédito ordinario otorgado por los establecimientos bancarios*”¹, para así darle a la SFC la función de determinar una tasa de usura diferente para cada uno de los segmentos de crédito.

Lo anterior genera un inconveniente y es que al dejar de lado el término de interés bancario corriente en la legislación penal como interés que sirve de referencia para la determinación del tipo de usura, se desconoce la concordancia que hoy en día guardan la legislación penal y comercial, en donde para este último caso el artículo 884 del Código de Comercio que dispone:

Artículo 884. Límite de intereses y sanción por exceso. *Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, este será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 45 de 1990.*

Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria.

Así las cosas, con el cambio propuesto en el proyecto de ley, se deben analizar las consecuencias que tendría la disparidad generada entre la legislación penal y comercial respecto de la determinación de un mismo tema... Lo anterior teniendo en cuenta que en un momento dado podría presentarse una situación en la que el límite señalado en la legislación mercantil (determinado por el interés bancario corriente) sea superior al que se esté presentando para dicho momento en la legislación penal, conforme a la metodología que para el efecto desarrolle la SFC, en virtud de las facultades otorgadas a partir de la iniciativa legislativa en comento.

¹ Concepto 2002011400-1 del 22 de marzo de 2002 de la antigua Superintendencia Bancaria.

2. Efectos sobre la política monetaria

Hoy en día, en virtud de lo dispuesto en el artículo 326 del EOSF (num. 6, literales c) y d)), corresponde a la SFC certificar, más no fijar, la tasa de interés bancario corriente, lo cual significa que la SFC se limita a verificar, en el marco de las disposiciones establecidas por el Gobierno nacional en el Decreto número 2555 de 2010, una situación determinada en circunstancias de tiempo, modo y lugar, tanto para los efectos previstos en el artículo 884 del Código de Comercio como para lo preceptuado en el artículo 305 actual del Código Penal, a partir de los cuales se determina el interés máximo legal permitido al que deben sujetarse las instituciones objeto de la vigilancia y control de este Organismo.

Lo anterior resulta de marcada trascendencia, teniendo en cuenta que la atribución de señalar las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, únicamente puede señalarlas la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) por ser una función exclusiva y permanente que le está asignada por el literal e) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, en desarrollo de los artículos 371 y 372 de la Constitución Política de Colombia.

Sobre este punto constitucional vale la pena tener en cuenta que desde la misma Carta Política es claro que la JDBR es la autoridad monetaria, cambiarla y crediticia en Colombia y por tanto las competencias regulatorias sobre el manejo monetario, crediticio y cambiario son exclusivas de esta. En este orden de ideas y de conformidad con la Sentencia C-955 de 2000, “*está vedado al Congreso equivocar o confundir las funciones del Gobierno y las del Banco, y atribuir al uno tareas propias del otro, o dar lugar, mediante leyes, a que se pierdan de vista las fronteras establecidas en la Constitución*”².

Aunado a lo anterior, en relación con la política monetaria en Colombia, esta se rige por un esquema de Inflación Objetivo que tiene como propósitos mantener una tasa de inflación baja y estable y alcanzar un nivel de producto coherente con la capacidad potencial de la economía³. Así, las decisiones de la JDBR respecto de dicha política, se toman considerando el estado actual y de las perspectivas de la economía, la evaluación del pronóstico y de las expectativas de inflación frente a la meta de largo plazo. Con el referido ejercicio, la JDBR determina el valor que debe tener su principal instrumento monetario, esto es, la tasa de interés de referencia, que el Banco utiliza como herramienta de transmisión de política monetaria hacia la economía, que a su vez constituye un factor efectivo a tener en cuenta en la toma de decisiones de consumo e inversión y en la dinámica de fijación de precios por parte de los agentes del mercado.

² Sentencia de Constitucionalidad C-955 de 2000. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional de Colombia.

³ Documento “Proceso de toma de decisiones de política monetaria, cambiaria y crediticia.” Banco de la República. http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/anexo_re_transparenda.pdf

Así las cosas, con la iniciativa se distorsiona la transmisión de la política monetaria que realiza el Banco de la República a través del instrumento tasa de referencia, ya que al otorgarle una facultad tan amplia a la SFC le daría a esta Entidad la capacidad de intervenir en las decisiones de política monetaria del país, haciendo más difícil la transmisión de dicha política por parte del Banco Central.

Por lo anterior, el Banco de la República tendría que ser más agresivo a efectos de lograr la mencionada transmisión hacia la economía y, en todo caso, para cumplir con su principal mandato que es la preservación de la meta de inflación, con el propósito de controlar el crecimiento desmedido de los precios de la canasta familiar y la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. De lo contrario, esto es, que se dé un desbordamiento de la inflación en el país, se vería comprometida la competitividad del mismo, el patrimonio de los particulares, la estabilidad económica, la satisfacción de necesidades básicas, por nombrar algunas consecuencias.

3. Aspectos metodológicos para la determinación de la tasa de usura

3.1 Evidencia internacional

La revisión internacional señala que los países que mantienen regulaciones que aplican topes a las tasas de interés difieren significativamente en su forma de cálculo y aplicación. Dentro de las opciones relacionadas con los límites a las tasas de interés se encuentran (i) la ausencia de límites de usura, (ii) la definición administrativa por parte del Gobierno y (iii) la fijación de límites a partir de las tasas del mercado.

En general, fijar límites a las tasas de interés surgió como alternativa para proteger a los consumidores financieros de los cobros no justificados de los prestatarios y permitirles acceder al mercado de crédito a unas tasas razonables. Al respecto, la literatura señala que tener o no límites a las tasas de interés, tiene implicaciones positivas y negativas dependiendo de la forma como son definidos y de factores adicionales, principalmente relacionados con la estructura del mercado.

En cualquier caso, a fin de no afectar la oferta de crédito en la economía, es fundamental que las tasas que se certifiquen reflejen adecuadamente las condiciones de mercado. Un hecho que confirma lo anterior es el que se evidenció en Colombia a partir del 2010 cuando se modificó la tasa máxima⁴ que había estado fija por cerca de tres años para la modalidad de microcrédito, observando un crecimiento importante en la oferta y desembolsos para este tipo de crédito⁵.

⁴ Ajustándose a las tasas de mercado.

⁵ Desde marzo de 2007 y hasta septiembre de 2010, la usura de la modalidad de microcrédito permaneció inmóvil en 33.93%. Después de que se decidió liberar la tasa de usura para la modalidad de microcrédito en diciembre de 2010, la tasa promedio ponderada, resultado de la interacción del mercado, reaccionó inmediatamente con un incremento de 3.36 puntos porcentuales con una reactivación en la colocación de los créditos de microcrédito a partir de enero de 2011.

A continuación se presenta un cuadro resumen de los países de la región donde se clasifican las decisiones relacionadas con los límites a las tasas de usura.

Tabla 1. Cuadro comparativo de límites a las tasas de interés

Límites a las tasas de Interés para el sistema financiero		
Ausencia de límites	Definición administrativa	Fijación de límites a partir de tasas de mercado
Bolivia	Venezuela	Colombia
Brasil	Ecuador*	Chile
Costa Rica		Paraguay
El Salvador		Uruguay
Guatemala		
Honduras		
México		
Panamá		
Perú		
República Dominicana		

*La tasa activa más 0.25 puntos porcentuales.

Fuente: Datos recopilados por la SFC

3.2 Ejercicios de simulación de la certificación de la Tasa de Interés Bancario Corriente (TIBC) en Colombia por modalidad

La certificación de la TIBC se hace sobre tasas de mercado reportadas por los establecimientos de crédito, excluyendo aquellas que tienen condiciones especiales y que no representan el comportamiento del público en general, tal como lo define el Decreto número 2555 en el artículo 11.2.5.1.1⁶.

En este sentido, la muestra que se utiliza en la certificación de la TIBC para la modalidad de consumo y ordinario, incluye la información de todos los plazos sobre crédito de consumo, crédito comercial ordinario y tarjetas de crédito para personas naturales⁷. El cálculo de la TIBC para la categoría de consumo y ordinario corresponde al promedio de las tasas reportadas, reflejando el comportamiento observado en las tasas de mercado durante el periodo de la muestra⁸, que es la base para el cálculo de la tasa de usura.

Actualmente, el cálculo para la certificación de la TIBC de consumo y ordinario, que es la referencia para el interés moratorio de las actividades mercantiles, tiene en cuenta las modalidades de consumo, ordinario y tarjeta de crédito persona natural. Es pertinente tener en cuenta, que a junio de 2016, el número de deudores únicos⁹ para la modalidad de comercial fue de

⁶ Para el desarrollo de dicha función, la Superintendencia Financiera de Colombia contará con la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos de crédito. La tasa de las operaciones activas se analizará mediante técnicas adecuadas de ponderación, pudiendo ser exceptuadas aquellas operaciones que por sus condiciones particulares no resulten representativas del conjunto de créditos correspondientes a cada modalidad.

⁷ Con excepción de los consumos a un mes, remitida por los establecimientos de crédito.

⁸ Para las doce (12) semanas anteriores a la semana previa a la certificación.

⁹ Corresponde a la persona independientemente del número de créditos que tenga vigentes.

412.970, para la modalidad de consumo total fue de 7.463.583, de los cuales 5.965.352 eran deudores de tarjeta de crédito (80%).

Partiendo del hecho en el cual la SFC no define la tasa de usura, como se anotó anteriormente, sino que la ley actualmente le da la potestad de diseñar las metodologías de cálculo de la certificación de la TIBC con base en la información de mercado, se realizaron los siguientes ejercicios:

1. Cálculo de la tasa de usura a partir de la TIBC bajo metodología vigente, discriminando entre las modalidades comercial-ordinario¹⁰ y consumo total¹¹.

2. Cálculo de la tasa de usura a partir de la TIBC bajo metodología vigente, discriminando entre plazo de colocación y modalidades comercial-ordinario y consumo total.

3. Cálculo de la tasa de usura a partir de la TIBC bajo metodología vigente, discriminando entre plazo de colocación y modalidades comercial - ordinario, consumo total y tarjeta de crédito (persona natural).

Los resultados obtenidos a partir de las anteriores simulaciones, son:

1. La tasa de usura para la modalidad comercial - ordinario disminuiría en todos los casos pasando de 32.01% a 24,41%¹². Si se hace el ejercicio con discriminación de plazos, se presenta una situación similar.

2. Para la modalidad de consumo total la tasa de usura se incrementaría de 32.01% a 36.15%¹³ mediante la metodología vigente. El resultado de hacer la distinción por plazo llevaría a que los créditos con plazos menores a tres años, presentarían un incremento en la tasa llegando a 32.56%. En el caso de los plazos mayores a tres años, la tasa disminuiría llegando a 30.34% (entre tres y cinco años) y 26.46% (mayor a 5 años).

3. Para el caso específico de las tarjetas de crédito persona natural se observaría, en todos los casos, un crecimiento de la tasa de usura para dicho producto al pasar de 32.01% a 42.21% bajo la metodología vigente¹⁴, vale la pena señalar que alrededor de 5,965.352 de deudores se verían impactados por este incremento.

Los resultados detallados de la información anteriormente referida se pueden observar en las siguientes tablas:

¹⁰ Es el constituido por las operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales o jurídicas para el desarrollo de cualquier actividad económica y que no esté definido expresamente en ninguna de las modalidades señaladas en este artículo, con excepción del crédito de vivienda a que se refiere la Ley 546 de 1999.

¹¹ Operaciones activas de crédito realizadas con personas naturales para financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales o empresariales, incluyendo las efectuadas por medio de sistemas de tarjetas de crédito, en ambos casos, independientemente de su monto.

¹² Para el período comprendido entre el 1° de julio y el 30 de septiembre de 2016.

¹³ Para el mismo periodo referenciado anteriormente.

¹⁴ Para el periodo referenciado anteriormente.

Tabla 2. Simulaciones de tasa de usura¹⁵ por modalidad de crédito

VIGENCIA DE TASAS	Tasa de usura vigente en cada periodo	SIMULACIONES USURA POR MODALIDAD DE CRÉDITO		
		Consumo Total*	Comercial - Ordinario	TCPN**
octubre- diciembre 2015	29.00%	33.20%	20.99%	39.81%
enero- marzo 2016	29.82%	33.71%	21.45%	40.07%
marzo-junio 2016	30.81%	34.93%	22.78%	40.87%
Julio-septiembre 2016	32.01%	36.15%	24.41%	42.21%

FUENTE: formato 88 "INFORME SEMANAL - TASA INTERÉS ACTIVAS"

NOTA: el rango de fechas corresponde al mismo con el cual se certificó el TIBC de consumo y ordinario.

* Incluye tarjeta de crédito persona natural, libranza, libre inversión, vehículos y otros.

** TCPN: Tarjeta de Crédito Persona Natural.

Tabla 3. Simulaciones de tasas de usura¹⁶ por modalidad de crédito y plazo

PLAZOS DEL CRÉDITO	Tasa de usura vigente entre el 1 de julio y el 30 sept. 2016	SIMULACIÓN USURA			Disminución y/o aumento en la tasa de usura (puntos porcentuales)		
		Consumo total*	Comercial - Ordinario	TCPN**	Consumo total*	Comercial - Ordinario	TCPN**
Menor a 1 año	32.01%	32.57%	23.29%	43.02%	0.56	-8.72	11.01
Entre 1 - 3 años	32.01%	32.56%	25.15%	41.21%	0.55	-6.86	9.20
Entre 3 - 5 años	32.01%	30.34%	26.44%	na	-1.67	-5.57	na
Mayor a 5 años	32.01%	26.46%	23.68%	na	-5.55	-8.33	na

FUENTE: formato 88 "INFORME SEMANAL - TASA INTERÉS ACTIVAS"

* Incluye tarjeta de crédito persona natural, libranza, libre inversión, vehículos y otros.

** TCPN: Tarjeta de Crédito Persona Natural.

na: no aplica.

Así las cosas, si se llegase a certificar una tasa de usura por modalidad o producto, como lo dispone el proyecto de ley, este hecho podría conllevar a un aumento en la carga financiera de los deudores, especialmente de las personas naturales, al generarse tasas de interés superiores a las actuales. Es importante resaltar que en la fijación de tasas de interés por parte de los establecimientos de crédito se tienen en cuenta otros factores además de la oferta y la demanda como el nivel de riesgo, el historial crediticio, el tipo de crédito, la garantía, entre otros. La metodología de cálculo vigente permite homogeneizar la tasa de interés bancario corriente para las modalidades de crédito existentes, de tal manera que la tasa de usura bajo la normativa actual, permite reflejar las condiciones de mercado.

En virtud de lo expuesto, esta Superintendencia considera que la iniciativa puede tener efectos importantes no solo en la actividad crediticia al aumentar el precio de los créditos para la mayor proporción de deudores del sistema financiero, sino en la determinación de la política monetaria, efectos que deben evaluarse de manera cuidadosa. Así las cosas, la SFC solicita tener en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, no sin antes poner de presente, nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Atentamente,


LUZ ÁNGELA BARAHONA POLO
Superintendente Financiero (E)

c.c. Carlos Arturo Correa Mojica - Ponente

¹⁵ Artículo 884 del Código de Comercio.

¹⁶ Ibídem.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2016

por medio de la cual se promueve el desarrollo sostenible de la producción orgánica en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2016

Honorable Representante

ALFREDO GUILLERMO MOLINA TRIANA

Presidente de la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto. Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 133 de 2016, *por medio de la cual se promueve el desarrollo sostenible de la producción orgánica en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 y agradeciendo la designación que me fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes como ponente, dando cumplimiento al término establecido en el artículo 153 del reglamento del Congreso, me permito presentar ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 133 de 2016, *por medio de la cual se promueve el desarrollo sostenible de la producción orgánica en Colombia y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE

El proyecto de ley que nos ocupa es de origen parlamentario, fue radicado por el honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano y el honorable Representante a la Cámara por el departamento del Caquetá Luis Fernando Urrego Carvajal el 30 de agosto de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 688 de 2016.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley es el comienzo de un cambio en el entendimiento de la importancia del desarrollo de nuevas formas de producción agropecuarias armónicas con el ambiente que conserven los recursos naturales a largo plazo, contribuyan a preservar la biodiversidad y la reactivación del agro en el camino a la construcción de paz.

La iniciativa consta de 12 artículos incluida su vigencia. Su objeto es el fomento y la protección de la agricultura orgánica o ecológica, mediante el establecimiento de medidas conducentes a incrementar su desarrollo sostenible como parte de las estrategias para superar la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, mejorar las condiciones ambientales, la calidad de vida y la salud de la población en general.

La estructura del proyecto es breve y concreta. En el primer artículo se enuncia el objeto de la ley; el segundo artículo es sobre las disposiciones de que tratará la ley y la definición de agricultura orgánica; el tercer artículo señala que serán beneficiarios de la ley los productores individuales u organizados, debidamente acreditados y certificados por la entidad competente en la materia; el

cuarto y quinto artículo crea la Comisión Nacional de Agricultura Orgánica para efectos de asesorar en aspectos referentes al desarrollo nacional de la agricultura orgánica, señala las funciones de la Comisión y composición de la misma; el artículo sexto establece que la Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y demás entidades a cargo, serán responsables de la gestión de recursos, elaboración y ejecución de estrategias encaminadas al desarrollo y consolidación del sector de la agricultura orgánica en el país; el séptimo artículo establece estrategias para el fortalecimiento del sector con enfoque empresarial; el artículo octavo refiere de las responsabilidades de entidades como el Sena y las Corporaciones Autónomas Regionales en los procesos de formación y capacitación en el sector de la agricultura orgánica; el noveno artículo señala la importancia del acompañamiento del Colciencias en las estrategias o proyectos de investigación, innovación científica y transferencia tecnológica, para el fomento y desarrollo de la agricultura orgánica respetuosa con el Medio Ambiente; el décimo artículo contiene disposiciones para promover la comercialización de los productos orgánicos en mercados internacionales; el undécimo artículo establece sobre incentivos en exención de impuestos al sector, y el duodécimo y último artículo establece la vigencia de la ley.

III. JUSTIFICACIÓN

La agricultura orgánica o ecológica, que se basa en la disciplina científica de la agroecología, es la forma más adecuada para lograr la intensificación ecológica, agronómica y socioeconómica de la agricultura familiar campesina. También proporciona alimentos sanos y nutritivos para las comunidades rurales y los habitantes de la ciudad.

Los productores orgánicos garantizan la supervivencia de las tradiciones y facilitan el éxito en el mercado mediante el intercambio de experiencias y el desarrollo de nuevos métodos de cultivo. Asimismo, los pequeños productores orgánicos fortalecen las estructuras sociales, desarrollan redes innovadoras y promueven el espíritu empresarial. El impacto de esos efectos beneficiosos produce más oportunidades de empleo, una cadena de valor local más fuerte y un mayor desarrollo rural.

La importancia en el cuidado de la salud y la protección del medio ambiente son los principales motivos por los cuales los consumidores están eligiendo los productos orgánicos, convirtiendo al mercado de alimentos orgánicos en un proceso dinámico y atractivo.

En la actualidad, existe un pequeño pero creciente sector de productores orgánicos en el país y se ha logrado desarrollar sistemas novedosos de comercialización. Estas experiencias son la base para su desarrollo para lo que será necesario impulsar programas específicos de investigación, capacitar productores y técnicos, apoyar la consolidación de los sistemas de comercialización y certificación y estudiar estímulos económicos o crediticios. Como en otras experiencias exitosas en el mundo, el avance en el logro de los objetivos de armonizar el desarrollo económico y social con la base natural dependerá de la acción conjunta de distintos ámbitos de la sociedad como los organismos estatales, las organizaciones de productores y organizaciones no gubernamentales y consumidores.

Una de las principales barreras en el sector es la certificación de los productos, que por su alto costo dificulta que los agricultores accedan a estos merca-

dos para ofertar y lograr que se fomente este tipo de agricultura a escala nacional. En ese orden de ideas, es relevante el trabajo de incidencia política como una estrategia para formar conciencia y despertar el interés del legislativo, a fin de que se presenten iniciativas que fomenten la agricultura orgánica y ecológica como un medio para mejorar los ingresos de los agricultores, mejorar la calidad de vida de la población y abrir una ventana a los exportadores en esta línea la agricultura orgánico-agroecológica; esta no es solo una propuesta, sino una necesidad para garantizar, entre otras cosas, la alimentación de la población, generar empleo, reactivar el campo en zonas abandonadas y afectadas por la violencia e incidir para que los recursos naturales sean aprovechados de manera eficiente conforme a los cambios climáticos y ambientales.

Con esta iniciativa legislativa, se abren oportunidades para pequeños y medianos productores orgánicos aprovechen los mercados alternativos en el marco los recientes tratados internacionales firmados y ratificados por Colombia. Por ello, es clave que el Estado brinde todas las facultades para su implementación; en este proceso, es imperioso el apoyo a los procesos de formación, asistencia técnica, educación del consumidor, promoción de mercados ecológicos locales, sistemas participativos de garantía y otros deben ser conocidos y recogidos por las autoridades para su financiamiento y ejecución concertada que permita:

- Incentivar y fortalecer la competitividad de la producción orgánica o ecológica y posicionarla en los mercados nacionales e internacionales
- Organizar y capacitar la oferta
- Fortalecer el sector tecnológico
- Posicionar la producción orgánica y ecológica como bandera del desarrollo de las regiones
- Adquirir fortaleza empresarial

Colombia, el único país donde decrece la agricultura ecológica

Así lo indican datos del Instituto Suizo de Investigación en Agricultura Orgánica y la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica.

Mientras Argentina, Brasil y Uruguay han incrementado el porcentaje de tierra destinado a actividades de agroecología certificada, en Colombia, esta cifra es del 1% y 2% de la producción nacional, es decir, 50.000 hectáreas.

Según datos de un estudio realizado por los expertos Helga Willer y Lukas Kilcher y publicado por el Instituto Suizo de Investigación en Agricultura Orgánica y la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica con sede en Alemania, en América Latina, 280.000 productores cultivaron 8,6 millones de hectáreas de tierra de manera orgánica, en 2009, lo que equivale al 23% del porcentaje mundial y al 1,4% de la tierra dedicada a labores agrícolas en el planeta.

Los principales países por hectáreas fueron Argentina (4,4 millones), Brasil (1,8 millones) y Uruguay (930.965), mientras que la proporción más alta de tierras agrícolas ecológicas se reportó en las Islas Falkland/Malvinas (35,7%), República Dominicana (8,3%) y Uruguay (6,3%).

Según el profesor Tomás León Sicard, investigador del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la

Universidad Nacional de Colombia, “si el país decidiera impulsar la agricultura ecológica, varios de los conflictos que históricamente ha afrontado el sector encontrarían soluciones, en especial, el que presenta la agroecología como una posibilidad para la paz”¹.

MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

• Constitución Política

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

REGLAMENTO COMUNITARIO R(CEE) número 2092/91, del Consejo de 24 de junio de 1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

- Resolución Ministerial 544 de 1995 sobre producción y procesamiento de alimentos orgánicos.
- Resolución Ministerial 0074 de 2002 modificando la RM 544 para incluir la certificación grupal entre otras modificaciones.
- Resolución Ministerial 0148 de 2004 se definió el sello único nacional para alimentos orgánicos.
- Resolución Ministerial 0187 de 2006 Reglamento Técnico de la Producción Orgánica.

IV. MODIFICACIONES

Artículo 5°. La Comisión Nacional de Agropecuaria como organismo técnico asesor adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estará integrada por:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio, quien la presidirá.
2. El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio.
3. El Ministro de Salud o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio.
4. El Director del Departamento Nacional de Planeación o, en su defecto, un representante de dicha entidad.

¹ *El Espectador.* Nacional, 26 de mayo de 2014. <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/colombia-el-unico-pais-donde-decrece-agricultura-ecolog-articulo-494584>

5. El Director del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o, en su defecto, un representante.

6. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) o, en su defecto, un representante.

7. El Director de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (**Corpoica**) o, en su defecto, un representante.

8. Un representante de las asociaciones de productores orgánicos, debidamente acreditadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

9. Un representante de las entidades certificadoras de producción orgánica debidamente acreditadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el caso de las asociaciones deberán enviar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el nombre de su representante. La Comisión, una vez instalada, deberá emitir su reglamento de funcionamiento que regirá a partir de su promulgación.

Texto propuesto:

Artículo 5º. La Comisión Nacional de Agricultura Orgánica, como organismo técnico asesor adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estará integrada por:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio, quien la presidirá.

2. El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio.

3. El Ministro de Salud o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio.

4. El Director del Departamento Nacional de Planeación o, en su defecto, un representante de dicha entidad.

5. El Director del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o, en su defecto, un representante.

6. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) o, en su defecto, un representante.

7. El Director de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) o, en su defecto, un Representante.

8. Un representante de las asociaciones de productores orgánicos, debidamente acreditadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

9. Un Representante de las entidades certificadoras de producción orgánica debidamente acreditadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el caso de las asociaciones deberán enviar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el nombre de su representante. La Comisión, una vez instalada, deberá emitir su reglamento de funcionamiento que regirá a partir de su promulgación.

Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, me permito solicitar a la honorable Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 133 de 2016, *por medio de la cual se promueve el desarrollo sostenible de la producción orgánica en*

Colombia y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Representantes,



ALEXANDER GARCÍA RODRIGUEZ
H. Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se promueve el desarrollo sostenible de la producción orgánica en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El objeto de la presente ley es el fomento y la protección de la agricultura orgánica, mediante el establecimiento de medidas conducentes a incrementar su desarrollo sostenible como parte de las estrategias para superar la pobreza; garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y mejorar las condiciones ambientales, la calidad de vida y la salud de la población en general.

Asimismo, promover los sistemas de producción bajo métodos orgánicos, en especial en aquellas regiones del país donde las condiciones ambientales y socioeconómicas sean propicias para la actividad o hagan necesaria la reconversión productiva para que contribuyan a la recuperación y/o preservación de los ecosistemas y alcanzar el cumplimiento con los criterios de sustentabilidad.

Artículo 2º. Para todos los efectos de la presente ley, se entienden por agricultura orgánica los sistemas de producción que, mediante el manejo racional de los recursos naturales, sin la utilización de productos de síntesis química, brindan alimentos sanos y abundantes y mantienen o incrementan la fertilidad del suelo y la diversidad biológica.

Artículo 3º. Será beneficiario de la presente ley toda persona natural o jurídica, productor individual u organizado, debidamente acreditado y certificado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que realice actividades agropecuarias mediante sistemas de producción, recolección y manejo bajo métodos orgánicos, y que cumplan con la normativa vigente en materia de producción orgánica en Colombia.

Artículo 4º. Para los efectos de asesorar en aspectos referentes al desarrollo nacional de la agricultura orgánica, créese la Comisión Nacional de Agricultura Orgánica como organismo técnico asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores orgánicos y agentes de la sociedad en materia de productos orgánicos, conformado por representantes de instituciones gubernamentales en materia y universitarias, así como de las asociaciones de agricultores debidamente acreditados y certificados.

Artículo 5º. La Comisión Nacional de Agricultura Orgánica, como organismo técnico asesor adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estará integrada por:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio, quien la presidirá.

2. El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio.

3. El Ministro de Salud o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio.

4. El Director del Departamento Nacional de Planeación o, en su defecto, un Representante de dicha entidad.

5. El Director del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o, en su defecto, un Representante.

6. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) o, en su defecto, un representante.

7. El Director de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) o, en su defecto, un Representante.

8. Un representante de las asociaciones de productores orgánicos, debidamente acreditadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

9. Un representante de las entidades certificadoras de producción orgánica debidamente acreditadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el caso de las asociaciones, deberán enviar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el nombre de su representante. La Comisión, una vez instalada, deberá emitir su reglamento de funcionamiento que regirá a partir de su promulgación.

Artículo 6°. La Nación, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y demás entidades a cargo serán responsables de gestionar recursos; elaborar y ejecutar estrategias encaminadas al desarrollo y consolidación del sector; mejorar las condiciones técnicas, tecnológicas, de producción, consumo y comercialización de productos orgánicos, y demás procesos que armonicen los sistemas productivos con la conservación medioambiental a escalas nacional y local, según su competencia e integrados en los respectivos Plan Nacional de Desarrollo, Plan Departamental de Desarrollo, Planes Municipales de Desarrollo, Planes de Gestión Ambiental y con los diferentes espacios de planificación como los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional, Mesas Municipales Ambientales y Consejos Municipales de Desarrollo Rural, entre otros.

Artículo 7°. Los programas de fomento y desarrollo de la agricultura orgánica reconocerán e incentivarán la participación de los agricultores de productos orgánicos rurales y sus organizaciones para el desarrollo económico y social que contribuye al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida y salud de la población; para ello, se apoyarán los procesos formativos en zonas rurales, asistencia técnica, educación del consumidor, promoción de mercados ecológicos u orgánicos locales y sistemas participativos de garantía con un enfoque agroempresarial.

Artículo 8°. Estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), las entidades territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las universidades y los establecimientos de educación técnica y tecnológica, el acompañamiento al desarrollo de programas de formación y capacitación en actividades de producción, transformación, almacenamiento y comercialización de productos orgánicos.

Artículo 9°. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias); las entidades; las universidades e instituciones de investigación y desarrollo científico públicas o privadas internacionales, nacionales, regionales y locales que tengan interés en el desarrollo de la presente ley adelantarán estrategias o proyectos de investigación, innovación científica y transferencia tecnológica, para el fomento, fortalecimiento y desarrollo de la agricultura orgánica respetuosa con el Medio Ambiente que garanticen la producción sostenida con los comercializadores a nivel nacional e internacional, compatible con la economía de mercado.

Artículo 10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Relaciones Exteriores y los Gobiernos regionales y locales promoverán la producción, transformación, comercialización y consumo de los productos orgánicos en el mercado nacional o internacional, según su competencia.

Artículo 11. *Incentivos en exención de impuestos.* Los productos agrícolas orgánicos destinados para los mercados local e internacional estarán exentos del pago de todos los tributos internos indirectos. Los productores debidamente certificados como tales están exentos del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado hasta el monto establecido en la ley de ordenamiento administrativo y de adecuación fiscal.

Artículo 12. *Vigencias y derogatorias.* La presente entra a regir a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,


ALEXANDER GARCÍA RODRÍGUEZ
H. Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 939 - Viernes, 28 de octubre de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 021 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le otorgan facultades a la Superintendencia Financiera de Colombia para establecer la tasa de usura.	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 133 de 2016, por medio de la cual se promueve el desarrollo sostenible de la producción orgánica en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	14