

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprensa.gov.co](http://www.imprensa.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 612

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario.*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_ DE 2020 SENADO

***"Por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario"***

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1.** El objeto de la presente ley es permitir el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía, que será administrada por Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, actuando en calidad de fiduciario.

**Artículo 2.** Adiciónese un numeral 8° al artículo 230 del Decreto Ley 663 de 1993 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

“8. FINAGRO en calidad de fiduciario podrá administrar, directamente, inmuebles rurales o urbanos mediante la celebración de contratos de fiducias en garantía en calidad de fiduciario, únicamente para efectos de expedir certificados de garantías destinados a respaldar créditos agropecuarios de los propietarios de dichos inmuebles, quienes obrarán como fideicomitentes.

En desarrollo de estas operaciones, FINAGRO se deberá someter a las normas aplicables a este tipo de contratos fiduciarios”.

**Artículo 3.** La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario como organismo rector de la política del financiamiento y gestión de riesgo del sector agropecuario, podrá establecer las condiciones para el otorgamiento de subsidios e incentivos para cubrir los costos y gastos de las operaciones señaladas en la presente ley.

**Artículo 4.** Los sujetos destinatarios de la presente ley que decidan constituir fiducia en garantía tendrán una tarifa diferenciada en materia de gastos notariales y de registro, de tal manera que se dinamice el crédito en el sector agropecuario. La constitución de la garantía en los términos de la presente ley

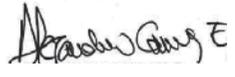
no deberá representar un costo significativo para los pequeños y medianos productores. La Superintendencia de Notariado y Registro determinará lo correspondiente, en un término no mayor a 60 días contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Artículo 5.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables congresistas,



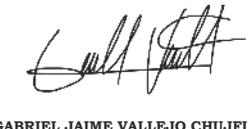
**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**  
Senadora de la República  
Centro Democrático



**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Senador de la República  
Centro Democrático



**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA**  
Senador de la República  
Centro Democrático



**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Centro Democrático



**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Centro Democrático



**FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Magdalena



**RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS**  
Representante a la Cámara por Cundinamarca  
Centro Democrático



**RICARDO FERRO LOZANO**  
Representante a la Cámara por Tolima -Centro Democrático



**DIDIER LOBO CHINCHILLA**  
Senador de la República  
Cambio Radical

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_ DE 2020 SENADO**

**"Por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario"**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO**

Permite el acceso al crédito de pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de la fiducia en garantía, que será administrada por Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO en calidad de fiduciario.

**II. JUSTIFICACIÓN**

La dinámica de los productores agropecuarios nos demuestra que de manera recurrente están en capacidad de ofrecer inmuebles de su propiedad como garantía para créditos de fomento agropecuario, pero encuentran las siguientes dificultades:

- Constituir hipoteca para un banco hace que el productor tenga que financiarse siempre con la misma entidad, lo cual le resta capacidad de negociación impidiendo el acceso a mejores condiciones de crédito.
- La diferencia entre el valor de cobertura necesaria y el del activo no puede ofrecerse como garantía para una nueva operación con otro intermediario financiero, situación que se agrava con la amortización del crédito.

Por ello, se observa que, los costos de transacción para hipotecar un predio son altos y encarecen el crédito; (avalúo comercial, derechos notariales,

derechos de registro, etc.). Hacerlo cada vez que se requieren recursos es una barrera de acceso al crédito de fomento.

El numeral 8.4 de la Parte II Título II Capítulo I de la Circular Básica Jurídica de la Superfinanciera define la fiducia en garantía como aquella que se constituye "cuando una persona entrega o transfiere a la sociedad fiduciaria bienes o recursos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros."

Este tipo de fiducia se puede presentar en dos tipos, según el mismo numeral citado:

**"8.4.1. Fiducia en garantía propiamente dicha**

Consiste en la transferencia irrevocable de la propiedad de uno o varios bienes a título de fiducia mercantil o la entrega en encargo fiduciario irrevocable, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de obligaciones propias del fideicomitente o de terceros, a favor de uno o varios acreedores. La garantía se realiza de conformidad con las instrucciones contenidas en el contrato, mediante la venta o remate de los bienes fideicomitados para que, con su producto, o mediante dación en pago, se cancele el valor de la obligación garantizada".

En este sentido, la fiducia de garantía incorpora algunos elementos específicos que la distinguen de otros contratos fiduciarios y que son útiles para identificar en qué medida atiende la necesidad que nos ocupa, dichos elementos son los siguientes:

- **Certificado:** El certificado en garantía puede ser expedido por la Fiduciaria como vocera del Fideicomiso correspondiente, a favor del acreedor garantizado. En el certificado en garantía se indica el valor hasta el cual el valor del fideicomiso ampara la obligación garantizada.
- **Mecanismo privado:** Incorpora un mecanismo que las partes regulan en el contrato.

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Afectación de los bienes a la finalidad:</b> Dado que la finalidad de la fiducia es servir en garantía a partir de los bienes fideicomitidos, no podrán enajenarse mientras existan obligaciones garantizadas, por esta razón son excluidos del patrimonio del productor e ingresan a un patrimonio autónomo que es administrado por la Fiduciaria con la que se contrató el servicio.</li> <li>▪ <b>Existencia de un acreedor garantizado (beneficiario):</b> La finalidad del contrato de fiducia de garantía está en función de un acreedor. Expedición de certificados en garantía. La fiduciaria expide certificado a favor del acreedor garantizado, en el cual se indica el valor de la obligación amparada por la fiducia de garantía. Las fiduciarias llevan un registro y control sobre los certificados expedidos.</li> <li>▪ <b>Avalúo:</b> Existe un estudio que analiza diversos factores estructurales, de mercado, arquitectónicos, urbanísticos, entre otros aspectos, para determinar el valor de un bien, de conformidad con los métodos, técnicas, actuaciones, criterios y herramientas que se consideren necesarios y pertinentes para el dictamen.</li> <li>▪ <b>Haircut:</b> Es usual en el mercado que la Fiduciaria solamente expida Certificados de Garantía hasta por un porcentaje del valor del avalúo del inmueble, en algunos casos llega al setenta por ciento (70%) del valor del avalúo comercial del inmueble urbano, sesenta por ciento (60%) del valor del avalúo comercial del inmueble rural y el (60%) del valor del avalúo comercial sobre bienes muebles.</li> </ul> <p>El análisis adelantado permite concluir que la fiducia de garantía, a diferencia de la hipoteca, le permite al productor amparar obligaciones de un deudor a favor de uno o varios acreedores, mediante la afectación de un bien para dicha finalidad.</p>                           | <p>En este sentido el mecanismo de fiducia en garantía resuelve la necesidad por atender dadas las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentiva la competencia entre los intermediarios financieros</li> <li>▪ El valor del inmueble que no es utilizado para respaldar el crédito puede ser ofrecido en garantía para otros intermediarios, esto en virtud de los certificados que se emiten.</li> <li>▪ El productor no debe liberar e hipotecar indefinidamente sus bienes para acceder a créditos con diferentes intermediarios.</li> <li>▪ Promueve el adecuado apalancamiento de crédito a partir de los activos del productor.</li> </ul> <p><b>1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b></p> <p>La política pública de priorizar los recursos y la acción del Estado hacia el desarrollo urbano y la construcción de vivienda como motor del empleo y la economía, que surgió salvadora en la década de los sesenta, después del declive del café y antes de la ascensión del petróleo, generó una dinámica de crecimiento que hoy se conserva, acompañada, en su momento, de una migración masiva de la población campesina hacia las ciudades en busca de los empleos de la construcción, y de la consecuente desatención de la Colombia rural, pues la creciente concentración urbana desencadenó también la concentración de los recursos del Estado hacia las ciudades, desarticulando la que debió haber sido -y nunca fue- una concepción integral y equilibrada del desarrollo.</p> <p>De hecho, una de las cuatro grandes estrategias que se plantearon en ese entonces, la de fortalecer y modernizar la producción agropecuaria para que el campo fuera la despensa de esas grandes ciudades que se estaban construyendo, simplemente..., “se quedó en veremos”. El sector agropecuario ha cumplido con esa misión estratégica de garantizar la seguridad alimentaria de los colombianos, pero lo ha hecho, literalmente, “con las uñas”, en un entorno de carencias, de inseguridad y de violencia.</p> |
| <p><b>1.1. Las consecuencias de la macropolítica</b></p> <p>Con excepción de algunos “clúster” agropecuarios muy caracterizados, consolidados e integrados a grandes centros urbanos (caña en el occidente, café en “El Eje”, banano en el norte, floricultura en el altiplano, arroz en el “Tolima grande”), las desiguales condiciones de desarrollo económico y social en la inmensa mayoría del territorio rural colombiano, que son causa y efecto en el círculo vicioso de la difícil realidad del campo, han traído como consecuencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aislamiento.</li> <li>- Ausencia institucional del Estado.</li> <li>- Rezago de inversión pública en infraestructura física y social.</li> <li>- Ilegalidad (minería, cultivos ilícitos, tráfico de drogas, extorsión, etc).</li> <li>- Surgimiento y resurgimiento de grupos armados al margen de la ley.</li> <li>- Inseguridad, violencia y desplazamiento.</li> <li>- DESINVERSIÓN Y DESCAPITALIZACIÓN.</li> </ul> <p><b>2. EL ESCENARIO RURAL EN 10 CIFRAS DE DESARROLLO SOCIAL</b></p> <p>Las consecuencias de la prioridad en el desarrollo urbano se traducen, como es evidente, en un rezago crónico en el desarrollo social y económico del campo, pues cuando algo se “prioriza”, se hace en desmedro de aquello “no priorizado”.</p> <p>Aunque ese rezago crónico abarca todos los órdenes de la vida en comunidad (escolaridad, calidad de la educación, salud, servicios de justicia, de notariado y registro, seguridad ciudadana, vigilancia y control del gasto y la gestión, etc.), en aras de la brevedad y la pertinencia, hemos escogido un decálogo de indicadores que describen el escenario rural del desarrollo social, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el campo viven 11,4 millones de colombianos, el 23% del total.</li> <li>2. El 36% son pobres, mientras en las ciudades solo el 12,6%.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>3. El 15,4% sufren pobreza extrema; en las ciudades el 2,9%.</li> <li>4. El 14% de sus pobladores son analfabetas; en la ciudad el 5,7%.</li> <li>5. El 53% tiene acueducto; en las ciudades el 96%.</li> <li>6. Solo el 12,3% tiene alcantarillado; en la ciudad el 89%.</li> <li>7. El 77% tiene energía eléctrica, mientras en la ciudad el 97%.</li> <li>8. El ingreso per cápita (\$310.275) es la tercera parte del de la ciudad (\$937.199).</li> <li>9. El campo tiene 142.000 km de vías terciarias, pero solo el 6% está en buen estado.</li> <li>10. “La diferencia de penetración (internet) entre zonas urbanas y rurales es más del 32% (...) Hay 9 millones de colombianos que viven en territorios donde todavía no tienen acceso a un medio de comunicación” (Vicemintic 2019).</li> </ol> <p><b>3. TRES CONCLUSIONES ADELANTADAS</b></p> <p><b>3.1. Sin capital no hay desarrollo rural: La cuestión es con dinero</b></p> <p>El desarrollo es un “círculo virtuoso”, a partir de la generación de “condiciones” que permiten el flujo de capital -inversión- hacia actividades económicas generadoras de empleo, ingreso y consumo para el trabajador, y de utilidad, consumo y reinversión, para el inversionista. La falta de esas “condiciones” genera un “círculo vicioso” de desinversión, desempleo, pobreza y estancamiento del desarrollo, por la carencia de capital originario y de alicientes para que llegue a donde se necesita.</p> <p>Además de la falta de inversión pública, la DESINVERSIÓN y consecuente DESCAPITALIZACIÓN del campo, como consecuencia de la priorización del desarrollo urbano, están en la base del estancamiento de la producción agropecuaria y el desarrollo rural.</p> <p>Los flujos de capital llegan -o deberían llegar- al campo a través de tres fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La inversión pública en infraestructura física y social.</li> <li>- La inversión privada directa.</li> </ul>                            |

**- El crédito a los productores agropecuarios.**

Es válido mirar con detenimiento este último factor en términos de su eficacia en el logro de su objetivo, es decir, en su capacidad de generar flujos de capital y en la materialización de tales recursos en lo que se conoce como la Formación Bruta de Capital Fijo, FBKF, expresada en equipamiento para la producción (maquinaria, equipo, instalaciones, riego, etc.).

El sector agropecuario (Tabla 1) aporta el 6,2% del PIB y recibe un porcentaje inferior, el 4,9% del crédito total. La industria, por su parte, aporta el 11,9% del PIB -el doble del aporte del agro-, pero esa mayor capacidad de generación de riqueza obedece, en gran medida, a que recibe el 20% del crédito, ¡cuatro veces más que el sector agropecuario!; y como las causas se encadenan, este mayor flujo de recursos obedece, también en gran parte, a que el Indicador de Calidad de Riesgo del sector agropecuario, 20,4%, supera en más del doble al de la industria, del 9,4%.

No es extraño, entonces, que el sector rural participe apenas con el 2% de la Formación Bruta de Capital Fijo (tractores, sembradoras, equipos de ordeño y de riego, etc.), mientras la industria se lleva el 26,1% de la capacidad de equipamiento.

**Tabla 1: Variables de crédito y participación económica por sector**

| Sector       | Indicador de Calidad de Mora | Indicador de Calidad de Riesgo | Acceso a crédito | Participación en el PIB | Participación FBKF |
|--------------|------------------------------|--------------------------------|------------------|-------------------------|--------------------|
| Agropecuario | 9,5%                         | 20,4%                          | 4,9%             | 6,2%                    | 2,1%               |
| Industria    | 3,5%                         | 9,4%                           | 19,3%            | 11,9%                   | 26,1%              |
| Comercio     | 4,7%                         | 9,9%                           | 19,7%            | 17,3%                   | -                  |
| Construcción | 8,1%                         | 18,3%                          | 15,9%            | 6,6%                    | 59,7%              |
| Minería      | 4,7%                         | 23,2%                          | 1,3%             | 5,0%                    | 10,5%              |
| Transporte   | 10,1%                        | 23,7%                          | 8,1%             | 5,0%                    | n.d                |

Fuente: DANE. Superintendencia Financiera. Banco de la República.

A partir del desolador escenario rural, de la dinámica misma del desarrollo y del bajísimo nivel de equipamiento (la FBKF) del sector agropecuario, podemos concluir que, además de la inversión pública para generar condiciones de desarrollo:

1ª CONCLUSIÓN:  
"LA RECUPERACIÓN DEL CAMPO ES UN ASUNTO DE EQUITAD HISTÓRICA QUE DEMANDA MAYOR INVERSIÓN PÚBLICA Y FLUJOS DE CAPITAL PRIVADO"

**3.2. El capital: enemigo del riesgo**

La inversión pública está atada a las estrecheces presupuestales del Estado, unidas a la persistencia de la dinámica de absorción de recursos por parte del desarrollo urbano para atender al creciente número de pobladores de las ciudades, en detrimento de la recuperación del campo.

La nueva inversión privada y los recursos del crédito a los productores rurales, están sujetos a la valoración del riesgo para el inversionista o, en el caso del crédito, para la entidad prestamista, lo cual nos lleva a la segunda gran conclusión:

Si al escenario de desigualdad en todos los órdenes de la vida rural, a la persistencia de la inseguridad y a la consecuente falta de "condiciones para el desarrollo" que faciliten el flujo de capital hacia actividades lícitas, sostenibles, rentables y generadoras de empleo, se suma que la producción agropecuaria está ligada a factores exógenos de alto impacto y de difícil prevención y adaptación, como el cambio climático y sus fenómenos extremos, podemos concluir que: extremos, podemos concluir que:

2ª. CONCLUSIÓN:  
"EL CAMPO Y LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SON SUJETOS DE ALTO RIESGO FRENTE A LOS FLUJOS DE CAPITAL"

**3.3. La necesidad de replantear el "fomento"**

*Pero... ¿qué es fomento?*

El término tiene una interpretación específica dentro de política pública. Se "fomenta" algo que merece o necesita ayuda; aquello de gran importancia estratégica, ya sea por su alto potencial económico para la generación de divisas, ingresos y empleo, o bien, por su alta vulnerabilidad y su importancia para el equilibrio social.

*¿Cómo se fomenta?*

El fomento, de hecho, es una forma de subsidio, a través de condiciones especialmente favorables para el sector definido por las consideraciones anteriores, y tiene diversidad de expresiones como política pública, desde simplificación de trámites, contribuciones parafiscales, tratamiento tributario preferencial y, entre otros, el **CRÉDITO DE FOMENTO**.

No obstante, a pesar de la evidencia de su necesidad, el fomento a la producción agropecuaria tiene enemigos en todas las esquinas. Para quienes defienden el papel a ultranza del mercado en la asignación de recursos, el fomento es una distorsión a la tarea infalible -e "invisible"- de las fuerzas del mercado. Quienes demonizan la gran producción empresarial, sin la cual, dicho sea de paso, la supervivencia diaria de más de 7.000 millones de seres humanos sería imposible, sostienen que el fomento debe ser solamente para sectores vulnerables, para pequeños productores y no para los "ricos", sin reparar en la importancia de la producción empresarial en la generación de empleo.

La producción agropecuaria cumple todas las condiciones para ser sujeto de fomento. A su enorme potencial de generación de riqueza y de divisas, reconocido más en el discurso que en la práctica, aunque hoy tiene mayor valoración frente a la urgencia de una menor dependencia petrolera, se suman su papel estratégico para la seguridad alimentaria, hoy también mejor valorado por la crisis de la pandemia, y no menos importante, su posición determinante en el equilibrio social del campo, su gran vulnerabilidad y, por ende, su alto nivel de riesgo frente al eventual flujo de capitales.

Esto nos lleva a la tercera conclusión, que es de equidad y de justicia histórica:

3ª CONCLUSIÓN:  
LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, POR SU IMPORTANCIA ESTRATÉGICA, ALTA VULNERABILIDAD Y NIVEL DE RIESGO, NECESITA POLÍTICAS DE "FOMENTO", QUE PERMITAN LOS FLUJOS DE CAPITAL QUE EL CAMPO NECESITA PARA SU DESARROLLO

**4. LAS GARANTÍAS: Una barrera de acceso**

**4.1. Antecedentes**

La noción de "crédito" está ligada, inexorablemente, a la del "riesgo" de no pago, y este último a las formas de protegerse contra su ocurrencia, es decir, a la noción de "garantía crediticia", protección que, por su propia naturaleza, es una barrera de acceso al crédito y da pie al lugar común de que "los bancos solo le prestan al que tiene plata", lo cual es parcialmente cierto, pues también es de la naturaleza del negocio bancario prestarle, primero, a quien tiene una fuente de ingresos que garantice el pago, y segundo, a quien tiene activos realizables en favor del prestamista, en el caso de que la fuente de ingresos del deudor deje de garantizarlo.

La segunda década del siglo XX fue decisiva para el desarrollo del sistema financiero, con el nacimiento del Banco de la República (Ley 25 de 1923) y la Superintendencia Bancaria (Ley 45 de 1923). El crédito agropecuario y sus "garantías" también empezaron a ser objeto de la legislación económica con la ley 24 de 1921 (Ley de prenda agraria) y la creación del "Banco Agrícola Hipotecario" (Ley 68 de 1924), "destinado a facilitar préstamos sobre hipoteca con reembolso a largos plazos...", absorbido luego por la "Caja de Crédito Agrario" (Ley 27 de 1931), una de cuyas operaciones autorizadas era también la de "Dar préstamos sobre prenda agraria a los agricultores y ganaderos del país".

Con la creación de la Caja Agraria se empezó a reconocer a los pequeños productores como sujetos especiales de crédito, a través de condiciones como la de que "El cuarenta por ciento por lo menos del monto de los préstamos que haga la institución, deberá otorgarse a pequeños agricultores...", pero sin tener en cuenta las dificultades de ese segmento para constituir la garantía hipotecaria. Lo mismo sucedió con la Ley 5ª de 1973, la cual, entre otras importantes medidas, creó el Fondo Financiero Agropecuario, antecesor de Finagro.

Solo hasta 1985 (Ley 21 de 1985), se creó (Art.6º) "un fondo de garantías en el Banco de la República para respaldar los créditos otorgados por el Fondo Financiero Agropecuario, a los usuarios que no pueden ofrecer las garantías exigidas normalmente por los intermediarios financieros".

Con la Ley 16 de 1990, el "Fondo Agropecuario de Garantías" se integró al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, administrado por Finagro bajo las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, conservando su objetivo en "los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias que no puedan ofrecer las garantías...".

En la década de los ochenta llegaron al país las grandes amenazas fitosanitarias a la cañicultura (roya en 1983 y broca en 1988) y de cambios climáticos extremos, ante lo cual la Ley 69 de 1993 (Art. 10), autorizó al FAG a ampliar su cobertura de servicio a "...respaldar los créditos de mediano y largo plazo para grandes y medianos productores", en las condiciones determinadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Los pesos porcentuales se invierten cuando se pone el foco en el segmento de pequeños productores. Aunque durante 2019 recibieron solo el 13% del valor total de los créditos, el 77,6% de esa baja participación, equivalente a 1,94 billones, tiene respaldo del FAG por un valor parcial de 1,5 billones, el 60% del total del segmento.

**b) La garantía hipotecaria en favor de la banca privada**

Aunque la banca solicita garantías adicionales cuando el FAG no cubre el 100% de un crédito de redescuento, o bien, puede otorgar crédito de cartera sustitutiva a pequeños y medianos utilizando el FAG, la hipoteca como forma de garantía sigue la tendencia de concentración del mercado de crédito en la cartera sustitutiva y en los grandes productores.

En 2019, el 81% de los recursos correspondió a cartera sustitutiva, concentrada también en tres (3) entidades bancarias con el 65% del total; el 3% de los productores absorbió el 71% de los recursos y el 75% de ese porcentaje se entregó a eslabones diferentes al primario.

No es en vano que, del total de 13,6 billones de pesos aprobados al segmento de grandes productores en 2019, apenas 31.000 millones estén garantizados por el FAG (Tabla 5).

Del análisis por diferencias del crédito y sus garantías (Tabla 5) se desprende que:

**1ª. CONCLUSIÓN SOBRE GARANTÍAS**

EL MAYOR PORCENTAJE DEL CRÉDITO AGROPECUARIO ESTÁ CUBIERTO CON GARANTÍA HIPOTECARIA, PUES, SIGUIENDO LAS TENDENCIAS DE LAS FALLAS DEL MERCADO DEL CRÉDITO, SE CONCENTRA EN LA CARTERA SUSTITUTIVA Y EN LOS GRANDES PRODUCTORES, SOBRE TODO DE ESLABONES DIFERENTES AL PRIMARIO

- Solo 1,8 billones, del total de 19,25 billones está cubierto por el FAG, lo cual representa una cobertura del apenas 3,5%, o lo que es lo

**4.2. La situación actual**

Existen, entonces, dos caminos para que un sujeto de crédito de fomento agropecuario cumpla con el requisito de las garantías, los cuales conviven y responden a las mismas tendencias de las fallas de mercado del Sistema Nacional Agropecuario.

**a) El Fondo Agropecuario de Garantías**

Fue creado con destinación específica a los pequeños productores, orientación que conserva por la misma razón que le dio origen: las pequeñas cuantías, la poca o ninguna capacidad hipotecaria y su alto nivel de riesgo no los hace apetecibles para la cartera sustitutiva otorgada con recursos del sector financiero.

Su "refugio natural", como ya se mencionó, es la cartera de redescuento y el Banco Agrario, que realiza más del 79% del redescuento y utiliza también el mayor porcentaje de garantías del FAG.

**Tabla 5. FAG - Crédito Agropecuario y Garantías 2019**

| AÑO 2019  | Pequeño | Mediano | Grande | TOTAL |
|---|---------|---------|--------|-------|
| Valor crédito total (billones de pesos)             | 2,50    | 3,15    | 13,60  | 19,25 |
| Valor de créditos con garantías (billones de pesos) | 1,94    | 0,43    | 0,06   | 2,43  |
| Valor de garantías (billones de pesos)              | 1,521   | 0,272   | 0,031  | 1,8   |

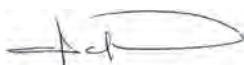
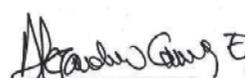
Aun así, por la concentración misma del crédito en grandes productores y en la cartera sustituta, de los 19,2 billones de crédito otorgados por el sistema durante 2019, solo 2,4 tienen garantías a través del FAG, es decir apenas el 12,6% del crédito total, y ni siquiera por el 100% de su valor, sino por 1,8 billones, el 9,4% del valor total.

mismo, 17,45 billones de pesos del crédito de fomento (96,55%) debe ser garantizado con hipoteca.

- 1,1 billones no cubiertos por el FAG en el segmento de pequeños productores son objetivo potencial de hipoteca, lo cual, con un promedio de 7,3 millones por crédito, representa del orden de 148.000 productores.
- 2,9 billones no cubiertos por el FAG en el segmento de medianos productores son objetivo de potencial de hipoteca, lo cual, con un promedio de 53,4 millones por crédito representa del orden de 53.900 productores.
- 13,6 billones no cubiertos por el FAG en el segmento de grandes productores son objetivo potencial de hipoteca, lo cual, con un promedio de 1.088 millones por crédito, representa del orden de 12.500 productores.
- En conclusión, una cantidad de 214.400 productores de todos los eslabones habrían sido objeto de garantía hipotecaria durante 2019.
- Descontando a la cifra de grandes productores el 75% que se orienta hacia eslabones diferentes al primario, y un estimado del 50% en el segmento de medianos productores, una cantidad del orden de los 180.000 productores primarios con crédito de fomento estarían solicitando hipotecas al sistema bancario anualmente, sin tener en cuenta los productores de todos los segmentos que acuden al mercado abierto de crédito comercial.

**2ª. CONCLUSIÓN SOBRE GARANTÍAS**

SOLO EL 3,5% DEL CRÉDITO DE FOMENTO FUE GARANTIZADO POR EL FAG EN 2019. 17,45 BILLONES (96,55%) FUE GARANTIZADO CON HIPOTECA, LO CUAL EQUIVALE A MÁS DE 200.000 PRODUCTORES DE TODOS LOS ESLABONES Y CERCA DE 180.000 PRODUCTORES PRIMARIOS, SIN CONTAR LOS QUE ACUDEN AL CRÉDITO COMERCIAL

|  |   |
|--|---|
| <p><b>4.3. “La encerrona” de la garantía hipotecaria</b></p> <p>La garantía hipotecaria, por definición, es una de las principales barreras de acceso al crédito. Superarla para los pequeños productores estuvo detrás de la creación del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG.</p> <p>No obstante, un gran número de productores agropecuarios están sometidos a la constitución de garantías hipotecarias como única forma de acceder al crédito.</p> <p>La constitución de garantías hipotecarias, así como su traslado de una entidad financiera a otra, tiene altos costos que terminan impidiendo la movilidad del crédito.</p> <p>Una vez constituidas, las hipotecas se convierten en un “cerrojo” que encierra al productor “de por vida” en el cerco estrecho de un solo banco.</p> <p>Las garantías hipotecarias ante el sistema financiero deben ser constituidas, usualmente, por porcentajes superiores al 100% del valor de los créditos aprobados.</p> <p>Por razón de la rigidez actual de las garantías hipotecarias, sin liberación progresiva al ritmo de la amortización del crédito, la totalidad o gran parte de los activos de un productor terminan amparando sumas irrisorias por largos periodos.</p> <p>Las restricciones que impone la garantía hipotecaria convierten al crédito, ya sea de fomento o comercial, en un mercado de compradores sujeto a las exigencias y condiciones dominantes de la banca privada.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p style="text-align: center;"><b>CONCLUSIÓN FINAL SOBRE GARANTÍAS</b></p> <p style="text-align: center;">LA RIGIDEZ DEL SISTEMA DE GARANTÍAS HIPOTECARIAS Y LAS RESTRICCIONES QUE IMPONE A SUS USUARIOS, LIMITAN LA MOVILIDAD DEL CRÉDITO Y LO CONVIERTEN EN UN MERCADO DE COMPRADORES SUJETOS A LAS EXIGENCIAS Y CONDICIONES</p> </div> | <p><b>5. BENEFICIOS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Crear un sistema de fiducia en garantía que propicie a su vez la movilidad del mercado del crédito agropecuario y les devuelva a los productores “la libertad de elegir”.</p> <p>Será administrado por FINAGRO, bajo las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.</p> <p>Será complementario -no excluyente- al actual sistema de garantías no hipotecarias administrado por FINAGRO.</p> <p>Será a FINAGRO, y no a los bancos, a quien el deudor hipotecará sus activos.</p> <p>FINAGRO, como administrador, quien expedirá títulos hipotecarios de primer grado y de fácil aceptación por los bancos.</p> <p>El cupo o capacidad hipotecaria del usuario del crédito tendrá la condición “rotatoria”, es decir, que se irá liberando en la medida en que el crédito sea amortizado.</p> <p>Las garantías que se encuentren vigentes al momento de entrar en vigencia la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías, podrán trasladarse al Sistema Móvil de Garantías, para que sustituya las garantías hipotecarias, por la certificación que expida FINAGRO.</p> <p>El Sistema Móvil de Garantías estará soportado en un Sistema de Información de Crédito Agropecuario y Garantías, que incluya la historia crediticia de los solicitantes, su experiencia, conocimiento y permanencia en su actividad, así como sus garantías reales, activos y pasivos.</p> <p>El Sistema Móvil de Garantías convertirá al crédito agropecuario en un “mercado de vendedores” compitiendo por conseguir clientes de crédito, que tendrán garantías disponibles y, sobre todo, “libertad de elegir”.</p>   |
| <p>Se reducirán los costos notariales y registrales a efectos de que sea un alivio efectivo para estas operaciones de crédito a los pequeños y medianos agricultores.</p> <p><b>5.1. La prioridad hacia los productores rurales</b></p> <p>La baja oferta de crédito agropecuario se debe, en gran parte, a una baja demanda efectiva por parte del eslabón primario de la producción, es decir, de los productores ligados directamente a la tierra y los animales.</p> <p>No obstante, esa relativa baja demanda efectiva por parte de los productores rurales, no obedece, a que el sector agropecuario no requiera los recursos, sino a las barreras de acceso y, en especial, a las derivadas de la constitución de garantías hipotecarias.</p> <p>Por ello, la liberación de esas barreras de acceso debe ir acompañada por una mayor oferta de crédito garantizada para el segmento del eslabón primario, es decir, para los verdaderos productores rurales, a partir de la asignación de cupos del 70% de los recursos para los productores primarios, en la cartera de redescuento y, con mucha mayor razón, en la cartera sustitutiva.</p> <p style="text-align: center;"><b>III. MARCO NORMATIVO</b></p> <p><b>Constitución Política de Colombia</b></p> <p><b>Ley 21 de 1985</b>, “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos”.</p> <p><b>Ley 16 de 1990</b>, “Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones”.</p>  | <p><b>Ley 35 de 1993</b>, “Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora”</p> <p><b>Decreto Ley 410 de 1971, Código de comercio</b></p> <p><b>Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero</b></p> <p><b>Ley 1116 de 2006</b>, “Por la cual se establece el régimen de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;"><b>IV. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA</b></p> <p>En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.</p> <p>De los Honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA</b><br/>Senadora de la República<br/>Centro Democrático</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR</b><br/>Senador de la República<br/>Centro Democrático</p> </div> </div> |

|   |   |  |
|---|---|--|
|                                        |                              | <p>SECCIÓN DE LEYES<br/>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p>  |
| <p><b>CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA</b><br/>Senador de la República<br/>Centro Democrático</p>                              | <p><b>GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI</b><br/>Representante a la Cámara por Risaralda<br/>Centro Democrático</p> | <p>Bogotá D.C., 22 de julio de 2020</p>  |
|                                        |                              | <p>Señor Presidente:</p>   |
| <p><b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE</b><br/>Representante a la Cámara por el Valle del Cauca<br/>Centro Democrático</p> | <p><b>FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA</b><br/>Representante a la Cámara<br/>Departamento de Magdalena</p>          | <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 135/20 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN MATERIA DE GARANTÍAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, CARLOS FELIPE MEJÍA; y los Honorables Representantes GABRIEL JAIME VALLEJO, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS, FRANKLIN LOZANO, RUBEN DARIO MOLANO, RICARDO FERRO LOZANO, DIDIER LOBO CHINCHILLA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> |
|                                        |                              | <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b><br/>Secretario General</p>   |
| <p><b>RUBÉN DARIO MOLANO PIÑEROS</b><br/>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br/>Centro Democrático</p>          | <p><b>RICARDO FERRO LOZANO</b><br/>Representante a la Cámara por Tolima –Centro Democrático</p>               | <p><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2020</b></p>   |
|                                       |   | <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p>  |
| <p><b>DIDIER LOBO CHINCHILLA</b><br/>Senador de la República<br/>Cambio Radical</p>                                     |   | <p><b>CÚMPLASE</b></p>   |
|   |   | <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p>   |
|   |   | <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b></p>  |
|   |   | <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p>  |
|   |   | <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>  |

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2020 SENADO**

por medio del cual se efectúan unas modificaciones en los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en las líneas de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano.

**PROYECTO DE LEY Nº \_\_\_\_\_ DE 2020 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚAN UNAS MODIFICACIONES EN LOS PAGOS GENERADOS POR CONCEPTO DE DERECHOS NOTARIALES, IMPUESTO DEPARTAMENTAL DE REGISTRO Y DERECHOS DE REGISTRO EN LA LÍNEAS DE CRÉDITO AGROPECUARIO Y RURAL PARA EL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO.**

El Congreso de la República  
DECRETA

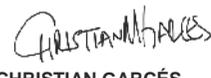
**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer modificaciones a las tarifas por concepto de pago de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro, en los actos que contengan garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea **agropecuario y rural**, utilizados por productores del sector agropecuario colombiano.

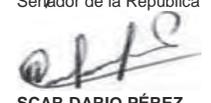
**Artículo 2°.** Establézcase como acto sin cuantía para efectos del pago de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro, toda escritura que contenga garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea agropecuario y rural, cuya cuantía no supere doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Para aquellos créditos que estén en el rango entre doscientos uno y cuatrocientos (201 - 400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el equivalente al sesenta por ciento (60%) de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro; y aquellos Créditos que superen los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el cien por ciento (100%) de la tarifa vigente de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Senadores de la República,

  
**CIRÓ ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador  
Autor

|   |  |
|---|--|
|  <p><b>OSCAR DARIO PÉREZ</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>CHRISTIAN GARCÉS</b><br/>Representante a la Cámara</p>  | <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. Contexto del Proyecto de Ley</b></p> <p>Desarrolla un componente económico y social a través del cual se enfoca en la dinámica de los créditos otorgados en la línea de crédito agropecuario y rural como fuente de financiación para pequeños, medianos y grandes productores en la medida que ello conduce a la generación de ingresos y valor agregado para la cadena productiva del sector en mención.</p> <p>No obstante, de la interpretación de Crédito en su forma general, para el sector agropecuario ha existido una dinámica creciente en la solicitud de nuevo financiamiento, lo que ha llevado a una modernización en la forma como se percibe el financiamiento de mediano y largo plazo, pero al mismo tiempo coexiste con la paradoja del costo que se asume por la adquisición de una deuda.</p> <p>Con base en lo anterior, el proyecto de ley establece una modificación a los costos generados una vez el agricultor asume la posición de financiar su proyecto productivo, al cual, están supeditados todos los costos variables de retroalimentación financiera inherentes al proceso acomodaticio de la función de producción. En tal medida, el productor asume como costos de entrada tres ítems catalogados como: el pago de derechos notariales, concernientes a la figura de hipoteca sobre la propiedad, el pago al impuesto departamental de registro, que cambia para cada uno de los Departamentos o zona geográfica objeto del crédito y finalmente, el pago de derechos de registro que evidencia una contraprestación que conlleva a efectos notariales. Los mismos susceptibles de variación.</p> <p>La ocurrencia del evento generador de estos pagos, limita en forma directa la capacidad de ingreso de los productores toda vez que los recursos deben salir de la cuantía disponible para asumir los costos del crédito a que se enfrente el sujeto pasivo (sobre quien recae la tarifa), circunstancia suficiente para afectar la disposición a los medios formales de financiamiento en el corto plazo. Desplazando la preferencia hacia formas más baratas e informales de financiamiento.</p> <p>Es en este sentido, como la iniciativa parte del estado inicial de los ingresos de un productor toda vez que su función de financiamiento está dada por la capacidad endógena de activos susceptibles de garantía crediticia.</p> <p>Finalmente, lo que busca el proyecto de ley es: modificar la aplicación de costos producto del pago notarial, impuesto de registro y derecho de acuerdo al monto final del crédito solicitado.</p>   |
| <p><b>II. CONSIDERACIONES DEL AUTOR DEL PROYECTO</b></p> <p>En principio, la iniciativa puede ser objeto de una discusión enriquecedora cuyo punto de partida es el costo de oportunidad que le genera a un productor asumir financiamiento de mediano y largo plazo con cargo a sus activos (hipoteca), además de los requisitos que debe cumplir y la justificación "técnica" que le debe sostener al banco para poder ser aceptado como cliente. La mayoría de los productores son usuarios, pero en lo general para llegar a ser clientes no es suficiente con el solo proyecto productivo.</p> <p>En estas condiciones, la facilidad de obtener un crédito es relativa para los productores (por efectos como el riesgo asociado), de manera que el apalancamiento inicial de un crédito, empieza por la garantía que entrega el usuario al banco, sujeto a la interpretación de su valor estimado para respaldar el crédito. No obstante, el productor tendrá en todo momento que contar con una provisión de ingreso para los costos de transacción que ello implica.</p> <p><i>"En Colombia, la política de crédito agrícola se enmarca en los lineamientos de la Ley 16 de 1990 que estableció el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), como una entidad especializada de segundo piso, que canaliza sus recursos a través del Banco Agrario y otras entidades del sistema bancario"</i></p> <p>Ahora bien, el Código Civil colombiano en su Título 37 establece las condiciones de la hipoteca, siendo necesario referirse a los artículos 2432 hasta el 2435 cuando surte efecto el registro de la hipoteca, así pues:</p> <p><b>Artículo 2434. &lt;Solemnidades de la hipoteca&gt;</b>. La hipoteca deberá otorgarse por escritura pública.</p> <p>Podrá ser una misma la escritura pública de la hipoteca y la del contrato a que accede.</p> <p><b>Artículo 2435. &lt;Registro de la hipoteca&gt;</b>. La hipoteca deberá además ser inscrita en el registro de instrumentos públicos; sin este requisito no tendrá valor alguno; ni se contará su fecha sino desde la inscripción.</p> <p>Por ende, el solicitante del crédito asume los costos implícitos además de lo proyectado como costo total de proyecto a desarrollar. Lo que ocasiona una pérdida en la disponibilidad de recursos futura para ejecutar las inversiones necesarias. Entonces el crédito pasa a ser una herramienta financiera costosa, bajo estas condiciones.</p> | <p>Actualmente, la consecuencia de los pagos que asume el tomador del crédito y en la forma como recae sobre el mismo el 100% de la carga generada por los conceptos enunciados en el presente proyecto de ley conlleva una pérdida de eficiencia del gasto por cuanto se comprometen recursos que bien puede usar el productor en el sostenimiento de su proyecto o en gastos ocasionados para cobertura de obligaciones asociadas o independientes al objeto para la cual están definidas sus necesidades.</p> <p>Aprobando esta iniciativa, los campesinos, del sector agropecuario y del sector rural, que requieran créditos verán reducidos los sobrecostos, abaratando la posibilidad de acceso a crédito. Se supera la dificultad que tiene el campo colombiano para acceder a capital y, se lleva capital a esos sectores. Sectores a quienes se les hace más difícil acceder a créditos, acceder a recursos, para hacer inversiones en maquinarias, en mejoras tecnológicas, la productividad del campo colombiano y por ese camino formalizar el campo y mejorar las condiciones de vida de los 12 millones de colombianos que viven en el sector rural.</p> <p>No existe ninguna compensación que garantice la recuperación de ese dinero una vez desembolsado el crédito, lo que en términos relativos representa una "pérdida de eficiencia marginal" por el valor financiado final, que se vuelve irre recuperable para el productor. Pagar por endeudarse es la máxima que representa el modelo de crédito, pero pagar antes de endeudarse para volver a endeudarse es la paradoja del destino financiero de un productor del sector agropecuario.</p> <p>El proyecto de ley pone de manifiesto una situación justificada que va en detrimento de los ingresos de los productores del campo colombiano y demuestra el argumento a través del cual se busca suavizar el efecto del gasto sobre los actos de constitución de hipoteca para la consecución de un crédito.</p> <p>Aun cuando el análisis de riesgo financiero determine la existencia de una garantía para la proyección de la deuda y sobre la que recae el cobro futuro en caso de abandonar la obligación o incumplir en los términos pactados, el costo del dinero que se transfiere al productor y que proviene de los actos notariales y el pago a impuesto de beneficencia engloban todo un efecto de afectación del ingreso antes de adquirir la obligación.</p> <p>Así las cosas, un tema tan importante como el mejoramiento productivo del campo, el sostenimiento del sector agropecuario y la proyección rural en el país refleja un criterio de medición en cuya estructura de costos se considera ineficiente la acción tarifaria por concepto de otorgamiento de crédito y garantía.</p> |

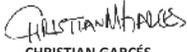
|   |   |
|---|---|
| <p><b>IV. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El proyecto de ley cuenta con tres (3) artículos incluida su vigencia, establece las condiciones de pago para los productores agropecuarios que decidan tomar un crédito de línea agropecuario y rural el cual contenga garantía hipotecaria. Se establece la diferencia tarifaria desde el 0% y hasta el 100% para un rango cuyo monto a financiar este entre 200 y 400 salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>Se excluye (acto sin cuantía) aquellos créditos solicitados que no superen los 200 salarios mínimos mensuales vigentes del pago de derechos notariales, impuesto notarial de registro y derechos de registro en el establecimiento de garantía hipotecaria.</p> <p>Finalmente se generan gastos del 60% de la tarifa para efectos notariales en créditos superiores a 200 salarios mínimos mensuales vigentes y hasta 400 smmlv; y aquellos Créditos que superen los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el cien por ciento (100%) de la tarifa vigente de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro.</p> <p>De los Senadores de la República,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ C.</b><br/>                 Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>CHRISTIAN GARCÉS</b><br/>                 Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="margin-top: 20px;"> <br/> <b>SCAR DARIO PÉREZ</b><br/>                 Representante a la Cámara             </div> | <p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b><br/> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 22 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 142/20 Senado “<b>POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚAN UNAS MODIFICACIONES EN LOS PAGOS GENERADOS POR CONCEPTO DE DERECHOS NOTARIALES, IMPUESTO DEPARTAMENTAL DE REGISTRO Y DERECHOS DE REGISTRO EN LA LÍNEAS DE CRÉDITO AGROPECUARIO Y RURAL PARA EL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS; y el Honorables Representantes OSCAR DARIO PÉREZ, CHRISTIAN GARCÉS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b><br/>                 Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b><br/>                 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p> |
|---|---|

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual se establece el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola denominado (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso, reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia.*

|  |  |
|--|--|
| <p><b>PROYECTO DE LEY N° _____ SENADO, 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS EN ETAPA DE INICIO QUE CONTRIBUYAN A LA GENERACIÓN DE INGRESO, REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL Y FORTALEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA”</b></p> <p style="text-align: center;"><i>El Congreso de la República</i><br/>                 Decreta</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO I</b><br/> <b>Del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Objeto – por medio de la presente Ley, se crea <b>EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRICOLA DENOMINADO (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS QUE SE ENCUENTREN EN ETAPA DE INICIO, LOS CUALES CONTRIBUYAN A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL Y FORTALEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA</b>” en aras de contribuir a la política de incentivos productivos para el campo.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> El FEFA es un fondo cuenta que será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, bajo los principios de enfoque territorial, enfoque de género, y teniendo en cuenta el conocimiento de las comunidades campesinas en relación con el territorio, y estará integrado a los planes de política pública en materia económica establecidos por el mismo, estará conformado por recursos asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación en un porcentaje calculado con base en la contribución para la seguridad alimentaria nacional.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El FEFA podrá gestionar y ejecutar recursos de fuentes adicionales a los asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación, como la financiación proveniente de proyectos convenidos con otras entidades públicas o privadas, así como recursos de cooperación internacional, atendiendo lo dispuesto en la normativa aplicable para tal efecto.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Se entenderá al FEFA como un fondo diseñado para garantizar la estabilidad productiva de los productores agropecuarios cuyo proyecto productivo agropecuario, forestal y agroindustrial, técnica, financiera, ambiental y socialmente viable, sea sostenible, por lo cual los recursos apoyarán la fase de formulación, estructuración y ejecución.</p> | <p>La viabilidad técnica, financiera, ambiental y social de los proyectos productivos agropecuarios, forestales y agroindustriales que obtengan recursos y/o incentivos del FEFA será evaluada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o por quien éste delegue, a partir de la planeación técnica, la proyección financiera, las medidas de manejo ambiental y el programa de responsabilidad social del proyecto presentadas por el productor.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El FEFA incentivará proyectos productivos de tipo asociativo que generen cadenas de valor al interior de asociaciones productivas que busquen mejorar sus ingresos y organizar los mecanismos de producción.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> Los lineamientos en materia de administración y regulación del FEFA estarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y pasarán a complementar las políticas de desarrollo Agrícola dispuestas en la agenda de fortalecimiento del sector.</p> <p><b>Artículo 5º</b> La destinación de los recursos del FEFA corresponderá a los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Destinación de recursos para atender proyectos productivos de asociaciones de productores rurales que carecen de los recursos financieros y capital de trabajo, desde su fase de formulación y planeación y la fase de ejecución y desarrollo sostenible.</li> <li>- Destinación de recursos para la capacitación técnica de las asociaciones de productores agrícolas de los municipios nacionales.</li> <li>- Destinación de recursos para el incentivo en la adquisición de maquinaria, equipo y mejoramiento de la planta física de producción.</li> <li>- Destinación de recursos para el incentivo a la siembra programada y utilización adecuada del suelo.</li> <li>- Destinación de recursos para el incentivo de la innovación tecnológica en cultivos por parte de asociaciones de pequeños productores.</li> </ul> <p><b>Artículo 6º.</b> Para la administración de los recursos girados al FEFA, el Ministerio de Agricultura Contratará con una Fiducia especial que garantice la seguridad de los mismos y el flujo de caja más eficiente la cual se pagará con recursos del mismo fondo. Los excedentes generados se reinvertirán en el mismo fondo.</p> |
|--|--|

|  |   |
|--|---|
| <p style="text-align: center;"><b>TITULO II</b><br/><b>De las Formas De funcionamiento del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola FEFA.</b></p> <p><b>Artículo 7°.</b> El FEFA estará conformado por la articulación entre el Gobierno Nacional a través del El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y demás instituciones del sector Agropecuario Nacional.</p> <p><b>Artículo 8°.</b> Las Gobernaciones serán encargadas de desarrollar los procesos de información Departamental a través de la cual se hará seguimiento a los distintos proyectos desarrollados en cada municipio de su competencia de acuerdo a los lineamientos técnicos provistos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p><b>Artículo 9°.</b> La Agencia de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, en articulación con las alcaldías municipales tendrá la competencia sobre el seguimiento a los proyectos productivos, la prestación de servicios de capacitación rural y la conformación de un banco de información de los proyectos desarrollados en los municipios</p> <p><b>Artículo 10°.</b> La Agencia de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, en articulación con las gobernaciones y las alcaldías, desarrollarán el banco de proyectos a ser financiados por el FEFA, dentro del cual ingresarán cada una de las propuestas presentadas por las asociaciones de productores de cada municipio y serán objeto de consulta pública, bajo los principios establecidos en la Ley 1437 de 2011</p> <p><b>Artículo 11°.</b> El Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural proporcionará los lineamientos técnicos de capacitación para las asociaciones de productores agrícolas a cada una de las Gobernaciones Departamentales, a través de las cuales se orientarán los procesos de contratación con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y las instituciones de educación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Las Gobernaciones Comunicarán a las Alcaldías Municipales la oferta de capacitación y transmitirán la información a través de medios de comunicación idóneos.</p> | <p><b>Artículo 12°</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y las instituciones de educación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas podrán aplicar en capacitaciones para los diferentes municipios a través de la cual podrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brindar asesoría técnica en la formulación y evaluación de proyectos productivos a asociaciones de pequeños productores.</li> <li>2. Contribuir a la formación de conocimientos a través de la práctica de campo basada en los requerimientos de los productores.</li> <li>3. Articular la metodología de capacitación agrícola inherente a los procesos de producción, transformación y comercialización de productos agrícolas.</li> <li>4. Educar en los conceptos de sostenibilidad, conservación, trato y usos del suelo.</li> <li>5. Concurrir al apoyo de las iniciativas incluidas en los planes de acción para la transformación regional -PATR, relacionados con desarrollo agrícola productivo, en atención a los lineamientos medioambientales de los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET."</li> <li>6. Asesorar en el adecuado manejo del recurso hídrico.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La oferta de capacitación debe permitir la realización de prácticas por parte de los centros de educación en los diferentes municipios, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los Alcaldes.</p> <p><b>Artículo 13°.</b> Las asociaciones de productores agrícolas, susceptibles de ser beneficiadas por los recursos del FEFA, deben estar conformadas por un número mínimo de 10 integrantes dentro de los cuales por lo menos el 40% deben ser mujeres.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El FEFA priorizará las iniciativas presentadas por comunidades campesinas conformadas por población vulnerable, tales como, asociaciones campesinas integradas por víctimas, calidad que se acredita según certificación que expida la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, así como, las asociaciones campesinas conformadas por población que haya participado exitosamente en programas de sustitución</p> |
| <p>voluntaria de cultivos de uso ilícito y demás población campesina en situación de pobreza multidimensional, según reglamentación que expida el Gobierno nacional.</p> <p><b>Artículo 14°</b> el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará para efectos de seguimiento de la política Agraria Nacional los lineamientos correspondientes de seguimiento a proyectos productivos como fuente de articulación entre los programas que ya se vienen desarrollando y direccionará los mismos a las Gobernaciones Departamentales.</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO III</b><br/><b>De los mecanismos de Financiamiento</b></p> <p><b>Artículo 15°.</b> Para las asociaciones de productores agrícolas que presenten los proyectos productivos deberán cumplir con los siguientes requisitos para la asignación de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cada proyecto debe ser original, mantener una estructura metodológica siguiendo los parámetros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</li> <li>- Deberán desarrollar la estructura financiera y calcular los costos totales, así como construir la matriz de insumo-producto en la cual se evidencien los requerimientos técnicos del proyecto.</li> <li>- deberán adquirir compromiso formal a través del cual se comprometen a cumplir con cada una de las etapas del mismo y desarrollarán dentro del tiempo estipulado por el contrato, la totalidad del proyecto.</li> <li>- los recursos demandados para cada proyecto deben cumplir con la condición de eficiencia del gasto, la cual será puesta en conocimiento a partir del registro contable y estadístico pertinente. El mismo será remitido ante los delegados del MADR, las Gobernaciones y las Alcaldías.</li> </ul> <p><b>Parágrafo.</b> Las Gobernaciones departamentales junto con las alcaldías municipales y la Agencia de Desarrollo Rural, implementarán un plan de oferta de capacitación para proyectos a través del cual las asociaciones puedan desarrollar sus iniciativas en cada etapa de formulación del proyecto.</p>  | <p><b>Artículo 16°.</b> El FEFA cubrirá hasta el 100% del valor del proyecto siempre y cuando la calificación recibida por el mismo cumpla con los criterios de evaluación técnica y aprobación.</p> <p><b>Artículo 17°</b> El MADR propondrá los requisitos previos para la presentación y radicación de cada proyecto ante el FEFA y los comunicará por medios idóneos de divulgación pública.</p> <p><b>Artículo 18°.</b> El FEFA financiará solamente proyectos que provengan de iniciativas de asociaciones de productores de tipo agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales que se desarrollen en zonas rurales de Colombia.</p> <p><b>Artículo 19°.</b> El FEFA solamente podrá financiar un proyecto por cada asociación de productores en cada una de las convocatorias. Se podrán presentar varias alternativas y se seleccionará aquella que obtenga mejores resultados de generación de ingresos y eficiencia económica</p> <p><b>Artículo 20°</b> los proyectos Financiados con recursos del FEFA deberán contener una cláusula de cumplimiento de acuerdo a las políticas que para su efecto defina el Gobierno Nacional.</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO IV VIGENCIA</b></p> <p><b>Artículo 21°</b> vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.</p> <p>De los senadores y Representantes Firmantes,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b><br/>                 Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>OSCAR DARIO PÉREZ</b><br/>                 Representante a la Cámara             </div> </div>  |

|  |   |
|--|---|
|  <p>SANTIAGO VALENCIA G.<br/>Senador de la República</p>  <p>CHRISTIAN GARCÉS<br/>Representante a la cámara</p>  | <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. Marco Constitucional y Legal</b></p> <p>Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales, el presente proyecto de Ley se propone como iniciativa legislativa cuyo fundamento específico versa sobre la competencia de interpretación de la Ley, toda vez que acude a la Cámara de Origen para disponer su estudio, debate y planteamientos legales sobre los que versa la materia.</p> <p>Así mismo se sustenta en:</p> <p>Artículo 64 de la Constitución Política:</p> <p><u>"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."</u>(Subraya fuera del texto).</p> <p>Artículo 65 de la Constitución Política:</p> <p><u>"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."</u> (Subraya fuera del texto).</p> <p>Artículo 66 de la Constitución Política:</p> <p><u>Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios,</u> como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales. (Subrayada fuera del texto).</p>  |
| <p>Ley 16 de 1990 que constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO, y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Ley 101 de 1993 que desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.</p> <p>Ley 160 de 1994 que crea el Sistema Nacional de reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Ley 1776 de 2016 que crea y desarrolla las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social – ZIDRES como territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola.</p> <p>Decreto Ley 902 de 2017 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.</p> <p><b>II. Antecedentes de esta Iniciativa Legislativa.</b></p> <p>La presente iniciativa legislativa fue radicada el pasado 31 de julio del año 2019, publicado en la gaceta 732 del mismo año, fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2020.</p> <p>El proyecto de ley en mención, ha sido ajustado en su articulado, respecto del tratamiento de inversiones a nivel territorial que permitan expandir sus efectos a los planes de ordenamiento con enfoque territorial PDET y a las comunidades que han sido víctimas del conflicto que en este momento requieren de alternativas de inversión productiva a través de mecanismos de financiamiento.</p> <p>La iniciativa que parte del agregado de la producción agropecuaria para aquellos proyectos que se encuentren en etapa de inicio ha sido actualizada en materia de formulación de los proyectos productivos, con lo cual se busca que exista capacitación y acompañamiento técnico desde el momento en que surge un proyecto productivo, permitiendo su concertación y construcción técnica de acuerdo a las condiciones que para su efecto desarrollo el MADR. Así como de la propuesta de generar un banco de proyectos regional a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural.</p> <p>teniendo en cuenta la Ley 1876 de 2017, mediante la cual se creó el sistema nacional de investigación agropecuaria, la ADR tiene asignadas las funciones de provisión de elementos necesarios para alinear los procesos de soporte al</p> | <p>sistema, por lo que se considera conveniente que esta agencia adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sea la cabeza del seguimiento a los proyectos productivos financiados por el FEFA, de tal suerte que se pueda contar con un sistema de información fiable sobre el estado de cada fase, de tal suerte que se pueda hacer un adecuado seguimiento debidamente articulado con las entidades territoriales que permita monitorear el estado de ejecución de los recursos del Fondo.</p> <p>El monitoreo y seguimiento a los proyectos en cada estadio o fase, desde su formulación hasta su ejecución y cierre, es fundamental para medir el nivel de eficacia y eficiencia de los recursos del FEFA, lo que permita hacer los ajustes adecuados a su funcionamiento y el nivel de atención a las comunidades campesinas y su mejoramiento de capacidades productivas, así como del logro del objetivo estratégico del FEFA en el sentido que lograr el mejoramiento del aparato productivo agropecuario.</p> <p><i>"se puede concluir, que las comunidades campesinas de base requieren apoyo para la formulación de proyectos productivos, dada su acentuada condición de pobreza y de debilidades en procesos educativos dada su baja escolaridad, lo que en la práctica va a limitar su posibilidad de estructurar proyectos productivos que puedan ser financiados por el FEFA, lo que refuerza la necesidad de brindar apoyo financiero y de asistencia a la fase de estructuración y de formulación de los proyectos productivos que puedan transformar sus entornos socio económicos"</i></p> <p><b>III. Consideraciones del Autor</b></p> <p>El contexto en el que se desarrolla la actividad económica de las comunidades campesinas hace necesario que se diseñen medidas para el acceso a fuentes de financiación para el mejoramiento de las economías campesinas, de tal suerte que no se ponga en una ruta igual a pequeños y grandes productores, cumpliendo con el sustento fáctico y normativo que resista la ejecución del test integrado de igualdad frente al cual se ha pronunciado la Corte Constitucional de manera reiterada<sup>1</sup>, con lo cual no se coloque en igualdad de condiciones a sujetos de derecho que por sí mismo no son iguales.</p> <p>Este proyecto de ley se encuentra altamente relacionado con las líneas estructurales del Punto 1 de Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así</p> <p><small><sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2017, MP. José Antonio Cepeda.</small></p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>como con la línea de institucionalidad para la estabilización de la Política de Paz con Legalidad, en cuanto a que define una línea de financiación para distintas organizaciones campesinas en los territorios con el fin de apoyar la formulación y puesta en marcha de sus proyectos productivos.</p> <p>Como ya se ha indicado, con los datos expuestos sobre el resultado del último censo nacional campesino, la inmensa mayoría de los productores agrícolas carecen del adecuado apoyo financiero y de asistencia técnica, frente a lo cual la implementación del FEFA podría resultar una respuesta eficaz para cerrar las brechas que permitan lograr generación de valor.</p> <p>La H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-730-19 indicó respecto de la gestión diferenciada a poblaciones que merecen especial atención del Estado que "(...) en cuanto a los campesinos y las mujeres, es importante reiterar que el derecho de participación cobija a todas las personas en condiciones de igualdad, sin perjuicio de que se puedan implementar acciones afirmativas favorables a poblaciones especialmente discriminadas, o medidas especiales (...)"</p> <p>En la misma Providencia la Corte indicó que se avienen a la Constitución que en "la ejecución de los proyectos, se promoverá la participación de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, de conformidad con la normativa que regule la materia, reconociendo las capacidades diferenciadas de las regiones y los territorios étnicos".</p> <p>La Sentencia C077-17 desarrolla el concepto de la comunidad campesina dentro de un <i>corpus iuris</i> que garantice la especial protección constitucional por parte del Estado, en términos de promoción de sus derechos económicos y a la subsistencia. En lo pertinente dicha providencia indicó lo siguiente:</p> <p><i>"La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al</i></p> | <p><i>trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.<sup>2*</sup></i></p> <p>Esa misma providencia se pronuncia sobre los derechos de todas las comunidades campesinas respecto de la protección a su subsistencia y a sus modos tradicionales de ejercicio de la actividad agropecuaria, como medio de producción de sus propios alimentos, pero también del desarrollo de sus economías tradicionales.</p> <p><i>"En la medida en la que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependen de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre la población campesina, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el "campo"). Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que "han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias (...)"<sup>3*</sup></i> (Subraya fuera de texto)</p> <p>El Decreto Ley 893 de 2017 ha desarrollado la ruta normativa para que el Gobierno Nacional gestione de manera diferenciada las acciones y políticas frente a la población más vulnerable del país, y frente a la cual debe desplegar las acciones afirmativas requeridas para permitir su desarrollo y mejoramiento de condiciones sociales y económicas.</p> <p>Es así como la estructura y funcionamiento del FEFA deben delinear rutas de acceso que privilegien a las comunidades que habitan los territorios más afectadas por el conflicto y con los mayores índices de pobreza multidimensional, de tal suerte que pueda acceder a los recursos que apoyen sus proyectos productivos con lo cual se apoyen las economías campesinas colaborativas.</p> <p>Las iniciativas construidas de manera activa y participativa por las comunidades habitantes y residentes de los PDET se han integrado en los Planes de Acción para la Transformación Territorial, las cuales contienen las necesidades de desarrollo de las comunidades, y para el caso particular los pilares 1 (ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo), 6 (reactivación económica y producción agropecuaria) y 7 (sistema para la garantía progresiva del derecho a la</p> <p><small><sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C077/2017, recuperada de <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm</a></small></p> <p><small><sup>3</sup> Idem</small></p> |
| <p>alimentación) para la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) contienen las líneas de acción para que las comunidades puedan tener acceso a mecanismos transformadores, entre los cuales se cuentan los mecanismos de uso de sus suelos mediante proyectos productivos que desarrollen sus entornos y economías. Los recursos del FEFA se convertirán de esta manera en una acción adecuada para la concreción de los derechos de las comunidades habitantes de los PDET, con lo cual se garantice la financiación para sus iniciativas productivas.</p> <p>El sector agrícola en Colombia, es de lejos el más importante en materia de políticas de seguridad alimentaria, prospectiva para el desarrollo y eje central en el crecimiento económico territorial y nacional, la cifra que acompaña su aporte al PIB no deja de ser menos importante, cuando su aporte significó el 5.6% de participación en el agregado nacional y en 2018, las expectativas se enmarcan en una tasa cercana al 4.8%.</p> <p>No obstante, durante las décadas de los 50 y 60, el sector agrícola, llegó a representar tasas de participación el Producto Interno Bruto de hasta el 35% para la contabilidad de entonces. De manera, que el sector agrícola, ha venido presentando ajustes durante los últimos 50 años que lo han reducido a un eje de desarrollo transversal con tasas inferiores al 10%, aun así, las investigaciones han permitido establecer la importancia relativa que tiene en el aporte a la economía nacional. De ahí que en principio las reformas rurales se enfocaran en la metodología de clúster aun en presencia de distorsiones del mercado, formación de precios desigual y externalidades negativas que convergieron en el círculo vicioso de políticas fugaces de desarrollo agrícola.</p> <p>Es evidente la necesidad de recuperar el campo colombiano desde el lado dela oferta, yendo más profundo en la función de producción que comporta el sector,</p> <p>para ello es pertinente avanzar en la estructura de inversión que mantiene las economías de escala agrícolas, las mismas que han ido empeorando dada la ausencia de participación colectiva sobre todo en pequeños agricultores. No cabe duda que la fórmula magistral de recuperación del sector proviene del fortalecimiento de la oferta en condiciones de rentabilidad positiva, dando paso a la formulación de nuevas dinámicas de producción, esta vez des atomizadas por la práctica de financiamiento restrictivo que cobija a un pequeño grupo en el inicio de los ciclos productivos.</p> <p>De manera que, para entender la realidad económica del campo, no es necesario complejizar su estructura productiva, sino por el contrario, flexibilizar el acceso a las</p>  | <p>condiciones de financiamiento con que cuentan los productores, incluso en presencia de un fuerte clima internacional, la competencia del sector puede alcanzar metas de desarrollo endógeno que le permitan su consolidación.</p> <p>Contrario a la política de asistencialismo del Estado, la financiación del sector agrícola proviene de la oportunidad de generar ingresos más allá de economías de subsistencia con escasez de mano de obra y capital físico de manera que lo rural pase a ser componente unívoco del desarrollo productivo de la nación. Los resultados de tal inversión son más robustos que aquellos simulados por ayuda transitoria como se ha venido haciendo para el contexto colombiano.</p> <p>Esta aproximación al entorno sobre el que se desarrolla el presente Proyecto de Ley parte de la necesidad por "encuadrar" el modelo productivo rural en Colombia a partir de la financiación de proyectos colectivos, cuya dinámica de asociación distribuye el riesgo de la inversión y perfecciona los resultados hacia el mediano plazo en el crecimiento del sector como a bien lo explica la presente exposición de motivos.</p> <p>De acuerdo con la Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, "el sector agrícola ha padecido las consecuencias de las adopción de unas políticas deficientes y con importantes desafíos estructurales."<sup>4</sup></p> <p>El mencionado documento resalta la riqueza de Colombia en productos agrícolas, agua dulce, biodiversidad y recursos naturales, pero señala la deficiencia de las políticas adoptadas y las importantes fallas estructurales del sector agropecuario colombiano.</p> <p>En este sentido, la OCDE sugiere que el apoyo a la agricultura en Colombia se centre en reformas estructurales a largo plazo, y en consecuencia, se propone el presente Proyecto de Ley, el cual, contrario a determinar los beneficios a los que puede acceder un emprendimiento agropecuario de acuerdo con el tipo de productor que lo desarrollará, se centra en dar impulso a la creación de nuevos proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales, bajo el entendido de que éstos sean técnica, financiera, ambiental y socialmente viables, y que se encuentren en la etapa de inicio, en la cual todo productor enfrenta los retos más complicados de la operación.</p> <p><small><sup>4</sup> Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015, Página 6. OCDE 2015.</small></p>  |

Se trata de una política a largo plazo, en la medida que el propósito de este Proyecto de Ley es brindar apoyo para que los emprendedores del sector rural den inicio a sus proyectos productivos partiendo de una base sólida, se promueva la generación de empleo y bienestar para los habitantes de las zonas rurales del país, y en consecuencia, disminuya, por una parte la brecha entre campo y ciudad, y por otra, la migración de los habitantes de las zonas rurales hacia los centros urbanos.

Entendemos que el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales en las zonas rurales de Colombia no solo fomentará el progreso del sector agropecuario, sino que será el fundamento para que el Estado haga presencia en las regiones apartadas, y así sus habitantes gocen de la prestación de servicios básicos, y de la construcción de infraestructura de salud, educación y vial que los conecte con ciudades principales y puertos.

Por otra parte, los desarrollos de nuevos emprendimientos en el sector rural implican, en gran medida, la aplicación de nuevas tecnologías, por lo que deviene la capacitación de operarios en esos nuevos conocimientos, y el fomento de la investigación, lo que contribuye a que la producción agropecuaria, forestal, piscícola, acuícola y agroindustrial colombiana alcance niveles de eficiencia y competitividad.

Somos conscientes que no se requiere de la creación de nuevas entidades públicas para atender las necesidades del sector agropecuario, sino que es esencial plasmar las políticas que deben seguirse a largo plazo y actualizar y ajustar las herramientas con las que se cuenta de acuerdo con la realidad actual, no solo del país sino mundial, para lograr los resultados propuestos.

Dentro de esas herramientas se encuentra la que se propone en el presente Proyecto de Ley, cuyo objeto es impulsar la creación de nuevos proyectos productivos agropecuarios, forestales, piscícolas, acuícolas y agroindustriales, y

cambia la perspectiva de las políticas que se han llevado a cabo en las últimas décadas en el sector agropecuario colombiano que consisten en dividir al sector dependiendo del tipo de productor, esto es, pequeños, medianos y grandes, por promover la creación y puesta en marcha de nuevos proyectos productivos en el sector.

Encontramos en este Proyecto de Ley una oportunidad para dinamizar al sector agropecuario colombiano y de modernizar la visión que ha atado a los pequeños y medianos productores en esa posición, pues encontramos en esta una alternativa para que pequeños y medianos productores agropecuarios se propongan metas

que les permitan cumplir expectativas más allá de los parámetros injustamente establecidos para ellos.

Es ésta una posibilidad de crecer, de empresarizar al campo y de reconocer la importancia del trabajo de cada uno de los productores agropecuarios, quienes no tienen razón para limitar sus operaciones a una clasificación que se ha impuesto basada en su condición económica, sino que el punto de partida debe ser el proyecto productivo, que cuenta con una proyección financiera, una planeación técnica y ambiental, y tendrá unas consecuencias sociales que impactan tanto al productor y a su núcleo familiar como a la comunidad en la que tal proyecto productivo será desarrollado, pues debe tenerse en cuenta que la productividad se traduce en bienestar<sup>5</sup>.

Finalmente, se incluye la participación de la mujer rural para articular los resultados del FEFA a las necesidades de ingreso por parte de comunidades de mujeres que dada la precariedad de ingresos a la que se enfrentan, requieren de oportunidades que les permitan desarrollar una economía sostenible en el mediano y largo plazo, de manera que su participación en los proyectos contenidos para el FEFA no puede ser inferior al 40%.

Al respecto:

*La H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-730-19 indicó respecto de la gestión diferenciada a poblaciones que merecen especial atención del Estado que "(...) en cuanto a los campesinos y las mujeres, es importante reiterar que el derecho de participación cubija a todas las personas en condiciones de igualdad, sin perjuicio de que se puedan implementar acciones afirmativas favorables a poblaciones especialmente discriminadas, o medidas especiales (...)"*

**IV. La generación de ingresos en el sector Rural.**

Otro de los fallos en la estructura productiva agrícola se presenta por el lado de los ingresos, al ser estos una estructura diferenciada por regiones y por hora de trabajo, lo cual evidencia brechas entre el jornalero común y el dueño de los factores.

<sup>5</sup> STIGLITZ, Joseph et al. Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. OFCE - Centre de recherche en économie de Sciences Po. Paris, Francia.2009.

El desplazamiento de la mano de obra del campo a actividades urbanas como la construcción, los servicios y aquellas ocupaciones tercerizadas ha generado una reducción en la pirámide poblacional, afectando el entorno futuro del campo colombiano.

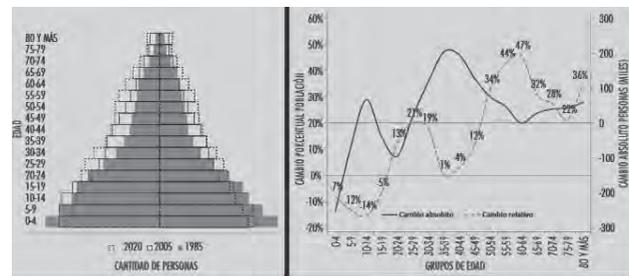
A nivel general, la mano de obra se desplaza al no encontrar recursos que les permitan obtener ingresos y acceso al ahorro y el crédito, así como de expectativas de futuras de mejor calidad de vida.

Actualmente la mano de obra en el campo, representada por jóvenes entre los 15 y 28 años permanece invariable ante cambios del entorno rural por la incidencia de la brecha de pobreza que restringe las expectativas de formación para el trabajo, acervo de conocimientos y profesionalización, incluso terminación de estudios de bachillerato.

Las edades productivas en el campo, se establecen para un rango entre 15 y 39 años, de acuerdo a las proyecciones para el año 2020, a su vez, la población entre los 40 y 60 años para el mismo año proyectado también tendrá un incremento significativo, explicando cambios rápidos en el envejecimiento de la población.

En las condiciones actuales, los cambios demográficos exponen una alta concentración entre las edades de 15 y 39 años pero a su vez un acelerado envejecimiento entre los 40 y 60 años, a 2020 se puede observar de acuerdo al gráfico 01, que la tendencia generalizada será un envejecimiento progresivo de la población rural con una alta migración de la mano de obra joven, sin tener en cuenta la formación de los trabajadores ni los avances en educación superior.

**Gráfico 01. Composición de la Pirámide Poblacional Rural.**



Fuente: Informe Detallado Misión Rural DNP

La menor escolaridad de la población rural es una de las principales brechas entre la zona rural y la urbana. Si bien esta brecha se ha venido cerrando en el tiempo, hoy la población urbana de 15 años y más de edad tiene 4 años más de educación que su contraparte rural. Mientras que la población urbana cuenta en promedio con educación secundaria obligatoria —9 años de educación—, la población rural hasta ahora tiene primaria completa. Este bajo nivel de educación se refleja a su vez en menores ingresos, mayores tasas de pobreza y menor movilidad social en la zona rural. [Informe Misión Rural pg. 42]

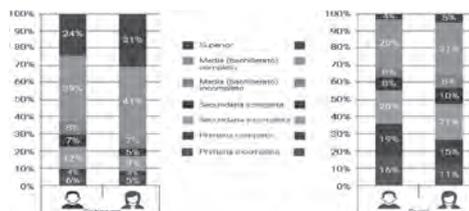
Ahora bien, si la población tiende a trasladarse hacia una mayor concentración en edades avanzadas y aquellos que se encuentran en edad joven carecen de un entorno escolar competitivo, la generación de pobreza seguirá manteniéndose y las graves consecuencias sobre la implementación de programas económicos de tipo transversal, seguirán manteniendo efectos poco significativos.

En este sentido, el argumento sobre la capacidad de generación de ingresos pertenece a la aguda brecha entre el acceso a mejor educación y el retorno de la mano de obra al campo a fin de aplicar nuevos conocimientos, condición que no se cumple por restricciones del ingreso.

El gráfico 02, muestra la participación porcentual entre hombres y mujeres sobre la formación escolar y el grado de cumplimiento de la misma de acuerdo a la encuesta de calidad de vida (ECV) publicada por el Dane.

Lo anterior para constatar que evidentemente la participación en educación para el sector rural continúa siendo un reto, dentro del mismo, se encuentran inmersos los pequeños productores y campesinos sin acceso a la propiedad. De ahí que la generación de ingresos encuentre un rezago generacional superior al contexto urbano.

**Gráfico 02. Estructura de la Formación escolar cabecera- rural**

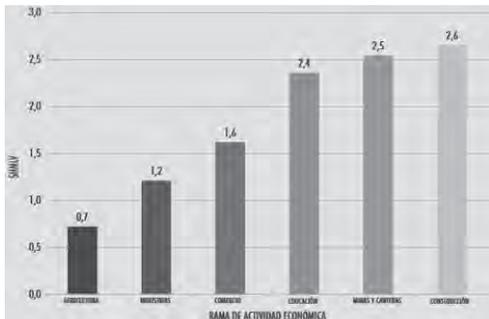


Fuente: Martínez Susana et al 2016.

Nótese que el principal distanciamiento entre la educación rural y urbana, corresponde a la participación de los estudiantes que logran completar la educación superior, a pesar que el bachillerato completo mantiene niveles considerables y mayores en las mujeres, solo hasta cuando se llega a la universidad se acentúa el problema de acceso y terminación de una carrera profesional.

En estas condiciones se observa que la generación de ingresos se mantiene restringida por el nivel de educación de los jóvenes rurales, la dotación de recursos productivos, los cambios en la pirámide poblacional tendientes al envejecimiento, y los problemas de movilidad de factores.

**Gráfico 03, ingreso mensual promedio en SMMLV por rama de actividad económica**



Fuente. Misión Rural (DNP) informe detallado.

Los ingresos son excesivamente concentrados en sectores como la construcción, minas y canteras y educación, comparativamente, para quienes trabajan en el sector agricultura, la percepción sobre el ingreso efectivo de estos indica la poca asignación por actividad productiva vigente.

Los trabajadores rurales tienen que distribuir su tiempo entre actividades propias del sector y aquellas que les compensen las horas adicionales de trabajo, lo cual explica el desplazamiento de la demanda por trabajo.

El modelo de desarrollo rural tiene las siguientes restricciones:

- Dotación desigual de factores productivos (Tierra)
- Formación educativa con altas tasas de migración. (capital humano escaso)

- Solamente el 5.2% tiene acceso al crédito.
- La asistencia técnica solo llega al 4.3% de los hogares rurales.

La pregunta: ¿Cuál es el nivel de desarrollo del campo colombiano en un contexto donde la formación de activos tiende a estar por debajo del promedio? ¿El crédito realmente incentiva el acceso a la formación de activos productivos?

“Teniendo en cuenta que más del 90 % de la población rural es pobre o vulnerable, es decir presenta riesgos y privaciones que no le permiten consolidar una trayectoria sostenible de superación de pobreza y consolidación de clase media, sumado a un mercado laboral ineficiente con fuertes restricciones en términos de ingresos y calidad del empleo y bajas capacidades de acumular activos productivos, se hace necesario que el objetivo de la política social para la zona rural vaya más allá de la superación de pobreza e inclusión social, abordando un universo más ambicioso, casi universal, **ligado a un política económica para la generación de ingresos que permita simultáneamente la inclusión productiva de esta población**” [DNP MISON RURAL pg. 52]

**V. JUSTIFICACION DEL PROYECTO DE LEY**

El Presente Proyecto de Ley se justifica en la reducción de brechas de ingreso y situación de pobreza que se han venido generando históricamente al coexistir en un entorno económico con restricciones de acceso a mejores condiciones de vida y una mayor relación entre la generación de ingresos y la formación de activos productivos por parte de los hogares rurales a los cuales pertenecen los pequeños productores.

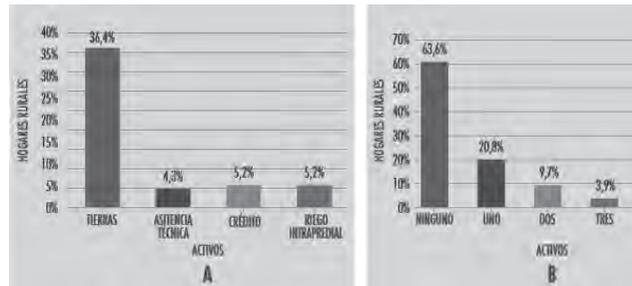
La realidad de la economía rural está representada por el alto riesgo que enfrentan los pequeños productores al momento de iniciar un proceso de producción, el cual no se rige por las etapas naturales del ciclo económico y presenta ausencia de información.

El proyecto de ley **BUSCA** contribuir al proceso de retroalimentación productiva que se basa en las oportunidades para el desarrollo del campo colombiano a partir de la focalización de recursos hacia la población productiva de menores ingresos (pequeños productores agrícolas) bajo el marco de consolidación estratégica de financiamiento especial por méritos.

El mérito consiste en la asociación de pequeños agricultores que este fundamentada de acuerdo a la normatividad vigente, excluyendo cualquier criterio de calificación subjetiva y comprometiendo a las partes interesadas. Para la cual se

- Baja asignación salarial.
- Adquisición de activos productivos nula.
- Utilización de tecnologías de la producción nula.
- Tasa de formalización del empleo por debajo del 5%.
- Formación riqueza limitada.
- Migración poblacional a centros urbanos.
- Rotación de trabajos de lo agrícola a lo industrial y comercial.
- Concentración de la tierra.
- Distanciamiento de centros urbanos.
- Costos de producción elevados.
- Estructura de precios concentrada.
- Beneficios por debajo de los costos marginales de producción.
- Cooperativismo y sociedades productivas de ciclos cortos.
- Desarrollo rural rezagado.

**Gráfico 04. Porcentaje de hogares rurales con acceso (A) y acumulación (B) de activos para la producción agropecuaria (2011)**



Fuente: Misión Rural (DNP) Informe detallado.

El gráfico 4 es muy dicente, en la medida que constata la formación de activos por parte de los hogares rurales:

- El 63.6% no tienen acceso a ninguna clase de formación de activos productivos.
- Solamente el 1.7% logra formar hasta cuatro tipos de activos productivos.
- El 36.4% poseen títulos de propiedad cumpliendo el derecho a la propiedad de factores.

articulan: Gobernaciones – alcaldías, consejos, juntas de acción comunal y se crea la junta de observación rural, encargada de vigilar el proceso de avance de los proyectos productivos, así como de su socialización previa.

El órgano rector de la iniciativa está representado por el Gobierno Nacional a partir de la política agrícola de incentivo a la producción de acuerdo al marco estructural de generación de ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien cumplirá la función de ejecutor del programa del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) y ejecutará las relaciones pertinentes relacionadas con los criterios existentes de financiamiento propuestos por el Ministerio así como de la articulación de estrategias que vienen siendo desarrolladas de acuerdo al artículo N° 02 del Decreto 1985 de 2013 y los numerales 2, 3, 4, 7, 15, 20 y 21 del artículo 3° del Decreto citado.

artículo 2o. objetivos. *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:*

– Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

– Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.

De los Senadores y Representantes firmantes,

Ciro Alejandro Ramírez Cortés  
Senador de la República

Oscar Darío Pérez  
Representantes a Cámara

|   |  |
|---|--|
|  <p><b>Santiago Valencia G.</b><br/>Senador de la República</p>  <p><b>Christian Garcés</b><br/>Representante a la Cámara</p> | <p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES<br/>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 22 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 144/20 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA DENOMINADO (FEFA) PARA INCENTIVAR PROYECTOS PRODUCTIVOS EN ETAPA DE INICIO QUE CONTRIBUYAN A LA GENERACIÓN DE INGRESO, REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL Y FORTALEZCAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ, SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ; y los Honorables Representantes OSCAR DARIO PÉREZ, CHRISTIAN GARCÉS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b><br/>Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b> PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b><br/>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p> |
|---|--|

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual se permite la exoneración de costos operativos financieros para las transferencias monetarias no condicionadas y se dictan otras disposiciones.*

|  |
|--|
| <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No _____ DE 2020</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR MEDIO DEL CUAL SE PERMITE LA EXONERACIÓN DE COSTOS OPERATIVOS FINANCIEROS PARA LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objeto exonerar a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales, del pago de comisión o servicios financieros por concepto de las transferencias monetarias no condicionadas, en los procesos de dispersión de recursos destinados a los programas para la atención de población vulnerable durante la declaratoria de Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> <p><b>Artículo 2° ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> Esta ley se aplicará a todas las entidades financieras legalmente constituidas que operen en el territorio nacional en proporción a su capacidad, infraestructura y cobertura, que será definida por la Superintendencia de Financiera.</p> <p><b>Artículo 3°. COSTOS OPERATIVOS.</b> Las transferencias monetarias no condicionadas que se demanden al sector financiero para la dispersión de los recursos asignados a programas sociales para la atención de población vulnerable en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no generarán comisión o servicio los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales.</p> <p><b>Artículo 4° TEMPORALIDAD.</b> La no generación de costos operativos a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales solo aplicará hasta agotar los efectos que se establezcan en los decretos expedidos en función de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> |
|--|

**Artículo 5° PROTECCIÓN DE RECURSOS.** Se prohíbe a las entidades financieras la aplicación de débitos automáticos y retenciones por concepto de obligaciones financieras adquiridas con anterioridad, sobre los recursos girados a los beneficiarios por concepto de transferencias monetarias no condicionadas asignadas a los programas sociales para la atención de población vulnerable. Así mismo, estos recursos serán inembargables.

Los recursos correspondientes a las transferencias monetarias no condicionadas, entre cuentas de los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras que dispersen dichos recursos estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros.

**Artículo 6° CONVENIO.** Para los fines y propósitos de la presente ley los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras suscribirán convenios de colaboración y/o cooperación en razón de la responsabilidad social y solidaria del sector financiero.

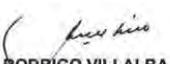
**Artículo 7° REGLAMENTACIÓN,** La Superintendencia Financiera reglamentará la presente ley en un término no mayor a dos (2) meses a partir de su vigencia.

**Artículo 8° CONTROL Y VIGILANCIA.** La Superintendencia Financiera ejercerá la vigilancia, control y supervisión y aplicará las sanciones respectivas por el incumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

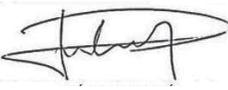
**Artículo 9° VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación



**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Senador de la República



**RODRIGO VILLALBA MÓSQUERA**  
Senador de la República



**JULIÁN BEDOYA PULGARÍN**  
Senador de la República



**ANDRÉS CRISTO BUSTOS**  
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2020

**“POR MEDIO DEL CUAL SE PERMITE LA EXONERACIÓN DE COSTOS OPERATIVOS FINANCIEROS PARA LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

El presente proyecto de ley busca establecer la exoneración de los costos operativos para el Gobierno Nacional, para la realización de las transferencias monetarias no condicionadas destinadas a población vulnerable durante periodos donde se declare Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio colombiano.

Teniendo en cuenta, la coyuntura generada por la emergencia sanitaria y económica derivada de la llegada de la virus COVID-19, en cifras con corte al 1ro de julio de 2020<sup>1</sup>, se presentaba un total de 102.009 infectados, 43.407 recuperados y 3.470 fallecidos. Desde la llegada del virus al país, el día 6 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas urgentes y necesarias para contener el contagio del virus y su velocidad de propagación mediante la estrategia de aislamiento social preventivo y suspensión de actividades comerciales que promovieran la aglomeración de personas en espacios cerrados.

Ante esta situación, se han manifestado efectos socioeconómicos adversos derivados de las medidas del Gobierno para la prevención y mitigación del contagio, entre estos, el incremento preocupante de la cifra de desempleo en el país, la cual según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, llega a

<sup>1</sup> Información General Coronavirus Colombia. Instituto Nacional de Salud. 2020. Véase en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>

21,4% para el mes de mayo de 2020.<sup>2</sup> A su vez, se han evidenciado otros efectos dentro del país, que hacen un llamado al Gobierno Nacional a establecer medidas que permitan una efectiva reactivación económica de los sectores más afectados por la problemática de salud pública que acontece dentro del territorio colombiano.

Cabe resaltar, que la presente situación ha representado un desafío para las políticas macroeconómicas de país, donde se prevé que el esfuerzo mancomunado que han hecho las distintas administraciones en el país, para la reducción del índice de pobreza y desempleo, se vean afectados por los efectos de la pandemia. Ante esta situación, varios centros de investigación han realizado análisis sobre los efectos económicos del virus, entre ellos Fedesarrollo, que realizó un análisis titulado “COVID-19 impactos económicos y respuestas de política - Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana”, en el que presentan distintos escenarios sobre las variables de crecimiento económico, desempleo, incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema que sufriría el país a causa de la pandemia. A continuación, se exponen las estimaciones<sup>3</sup> presentadas en el marco de la investigación:

**Cuadro 5: Escenarios de crecimiento económico, tasa de desempleo y pobreza**

|                                 | Escenario optimista | Escenario medio | Escenario pesimista |
|---------------------------------|---------------------|-----------------|---------------------|
| Crecimiento económico           | 2,3                 | 1,2             | -0,4                |
| Tasa de desempleo               | 13,3                | 15,4            | 19,5                |
| Incidencia de pobreza monetaria | 28,1                | 29,7            | 32,9                |
| Incidencia de pobreza extrema   | 7,2                 | 7,6             | 8,9                 |

Fuente: Cálculos Fedesarrollo

Dentro de los escenarios previstos se identifica que el crecimiento económico del país, se verá fuertemente afectado por la emergencia sanitaria, producto de la suspensión de las actividades comerciales de varios sectores de la economía durante el tiempo de confinamiento obligatorio, el cual comprendió los meses de marzo y abril y la reapertura paulatina en los meses de mayo y junio. Según el DANE, a mayo de 2020 en 23 ciudades y áreas metropolitanas, las cifras indican que el

<sup>2</sup> Información sobre Desempleo en Colombia. 2020. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Véase en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

<sup>3</sup> Mejía, L. (2020). COVID-19 impactos económicos y respuestas de política - Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana. Véase en: [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/2020-03-26\\_choque\\_dual\\_y\\_posibles\\_efectos\\_sobre\\_la\\_economia\\_colombiana.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/2020-03-26_choque_dual_y_posibles_efectos_sobre_la_economia_colombiana.pdf)

porcentaje de ocupados informales se ubica en un 46,8%<sup>4</sup>, lo cual sin lugar a duda, representa un desafío dentro de esta emergencia, debido a que se estima que alrededor de 5,7 millones<sup>5</sup> de trabajadores informales del país, han tenido que frenar sus actividades económicas sin garantías de obtener un ingreso fijo o prestaciones que le permitan sobrellevar el periodo de cuarentena.

Ante esta situación el Estado ha reforzado sus mecanismos de ayuda social y económica, que le permita a la población más vulnerable del país acceder a un subsidio. De esta manera, se implementó el programa Ingreso Solidario que ha manejado el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de entregar un monto de \$480.000<sup>6</sup> a los hogares más vulnerables del país, a través de los canales dispuestos por las entidades financieras. El mecanismo de este subsidio ha facilitado la bancarización de los beneficiarios, lo que permite la apertura del sector financiero en el territorio nacional.

De acuerdo a lo establecido por el Gobierno Nacional para coordinar la logística de entrega las transferencias monetarias no condicionadas, entre otros programas sociales administrados por el Departamento de la Prosperidad Social, se han suscrito contratos con las entidades financieras que prestan sus canales para dispersar los giros.

De esta manera, el Gobierno Nacional estableció contratos con seis entidades financieras<sup>7</sup> y una sociedad especializada en depósitos y pagos<sup>8</sup> para hacer uso de su infraestructura física y tecnológica para entregar los recursos provenientes del programa, ingreso solidario, facilitando la cobertura del subsidio y la bancarización de los beneficiarios. Según, lo estipulan los contratos por cada transferencia exitosa del subsidio, en promedio asciende a \$2.000 COP que asume el Gobierno Nacional con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).<sup>9</sup> Se estima, que las entidades financieras llegarían a cobrar alrededor de \$6 mil millones de pesos por este servicio, los cuales el Gobierno cubre de manera que se garantice el acceso al subsidio de ingreso solidario.

<sup>4</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

<sup>5</sup> Periódico El Colombiano. (2020). La informalidad laboral, un obstáculo para superar la emergencia. Véase en: <https://www.elcolombiano.com/negocios/ayudas-economicas-a-los-trabajadores-informales-en-colombia-1M12965490>

<sup>6</sup> Información general del Subsidio de ingreso solidario. (2020). Véase en: <https://ingresosolidario.dnp.gov.co/>

<sup>7</sup> Bancolombia S.A., Davivienda S.A. AV Villas, Banco Agrario S.A. Bancamía S.A. Banco Caja Social S.A.

<sup>8</sup> MOVII S.A.

<sup>9</sup> Portal La Fm. Las tarifas que paga el Gobierno a los bancos por el 'Ingreso Solidario'. Véase en: <https://www.lafm.com.co/economia/las-tarifas-que-paga-el-gobierno-los-bancos-por-el-ingreso-solidario>

**II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Ante el panorama anteriormente expuesto, en el que se evidencia el gasto en el cual debe incurrir el Gobierno Nacional para dispersar los recursos destinados por subsidios tales como Ingreso Solidario en momentos donde la población demanda de una mayor asignación de recursos y ayudas sociales, se considera importante posibilitar esta exoneración al Gobierno Nacional en periodos en que se presenten emergencias de salud pública y económica. De esta manera, posibilita la destinación de estos recursos, para ser orientados a la atención de la emergencia. Es importante tener en cuenta que la excepción de pago, por el proceso de trámite de los recursos de los subsidios que provee el Gobierno nacional, únicamente sería establecida durante este tipo de escenarios, que denotan una fuerza mayor, y urgencia de recibir dichos ingresos por parte de la población.

Cabe resaltar que este aporte que asumirían las entidades financieras que permiten las transferencias de los subsidios del Estado, se consideraría como un proceso de carácter temporal y extraordinario que le permitiría al Estado, exceptuar dichos pagos correspondientes a la operatividad de las transferencias, permitiendo que estos recursos sean destinados únicamente a la atención de la emergencia social y económica por la cual se encuentre atravesando la población.

Teniendo en cuenta, que las entidades financieras cuentan con la infraestructura necesaria, para permitir el acceso y la transferencia de los subsidios que provee el Gobierno Nacional de una manera más fácil, se entiende la necesidad de aplicar dicho mecanismo de excepción del pago, que le permita a las administraciones nacionales y territoriales, disminuir el gasto de funcionamiento y tramitología que conlleva hacer llegar dichos recursos a sus beneficiarios.

Partiendo de la necesidad que tienen los gobiernos de lograr una mayor cobertura y acceso a los subsidios, recursos destinados a ayudas sociales, la infraestructura que ofrecen las entidades financieras facilita el tiempo y alcance de los beneficiarios de las ayudas del Gobierno, de manera que se pueda hacer llegar a un mayor porcentaje de la población bancarizada, generando recursos que permitan a los ciudadanos afectados y población vulnerable, sobrelevar la situación de emergencia, calamidad pública o fuerza mayor.

Cabe resaltar, que el sector financiero ha tenido uno de los mayores crecimientos en el país, El 2019, fue uno de los mejores años en materia de utilidades, logrando un

total de \$13,1<sup>10</sup> billones y un incremento anual de 10,6% según lo informó la Superintendencia Financiera. Estas cifras revelan que el sector tiene la capacidad de asumir la exoneración que propone el presente proyecto de ley, en situaciones donde el Gobierno Nacional declare estado de Emergencia u calamidad pública, escenarios que requieren de una reasignación de los recursos apropiados por el Estado, para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población.

El sector financiero en el país, ha reportado un notable crecimiento, en parte por los incentivos a los ciudadanos para bancarizarse. En Colombia operan 25 bancos privados, los cuales reportaron ganancias en 2019 por \$10,56 billones y un aumento de 12,1% frente a 2018<sup>11</sup>. Así mismo el sector se ha destacado por un crecimiento importante y una significativa contribución a la generación de empleo en el país. De las entidades financieras que operan en el país se reportan ganancias de \$8,84 billones, un alza anual de 9,5%, y las de carácter extranjero, que ascienden 10 con presencia en Colombia ganaron \$1,72 billones, 28,3% más que 2018. Cifras que demuestran la versatilidad del sector y su capacidad de asumir el mecanismo que propone el presente proyecto de ley.

Cabe resaltar, que las utilidades que ha presentado el sector reflejan la sostenibilidad y rendimiento del sector, el cual permite entender a su vez, la viabilidad que tendría el mecanismo de exoneración de costos operativos que asumirían las entidades financieras del país, para las transferencias de recursos y subsidios del Estado generados durante periodos donde se decreta emergencia o calamidad pública.

**III. IMPACTO DEL PROYECTO DE LEY**

El desafío que ha tenido que asumir el Gobierno Nacional con la llegada del COVID-19, ha demostrado la capacidad de reacción del país y su política socioeconómica para sobrelevar una situación de este tipo. Además de presentarse una emergencia de salud pública que demanda toda la capacidad instalada del sector, tanto la infraestructura hospitalaria como el capital humano, también requiere de la

<sup>10</sup> Actualidad del Sistema Financiero Diciembre de 2019 – Superintendencia Financiera de Colombia Véase en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/informes/informe-actualidad-del-sistema-financiero-colombiano-60765>

<sup>11</sup> Diario La República. Bancolombia, Banco de Bogotá y Davivienda aportan 70% del total de ganancias Véase en: <https://www.larepublica.co/finanzas/bancolombia-banco-de-bogota-y-davivienda-aponan-70-del-total-de-ganancias-2972087>

administración eficiente de los recursos por parte del Estado para responder ante esta situación.

A su vez, la destinación de recursos y subsidios para apoyar a los distintos sectores afectados por las medidas de confinamiento y aislamiento preventivo, han ejercido una presión fiscal sobre los ingresos del Gobierno para impulsar la economía, la generación de empleo y sostenibilidad de todos los sectores. Ante estas circunstancias, se han priorizado las transferencias de recursos o subsidios que permiten a los hogares más vulnerables afrontar la disminución de ingresos, de manera que se garantice el acceso de dicha población a su alimentación y manutención durante el periodo de aislamiento.

La propuesta del presente proyecto de ley, exceptúa al gobierno nacional de realizar el pago por las transferencias exitosas de los subsidios a las entidades financieras durante los periodos donde se decreta emergencia económica, social y de calamidad pública en el territorio nacional, es muy importante porque permite que los recursos que el Gobierno Nacional destina para el pago de las transferencias, llegue de manera efectivamente a la población que busca beneficiar y atender el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

A su vez, es importante resaltar que con la participación de las entidades financieras que permiten entregar las transferencias de los subsidios del Gobierno Nacional a los beneficiarios, se promueve una mayor bancarización de los ciudadanos, fomentando que estos continúen siendo usuarios de los servicios bancarios que ofrecen estas entidades y de pasó acceder a los beneficios que ofrece el sector. De esta manera, se garantiza un proceso de bancarización más efectivo que permite a las entidades financieras ampliar su segmento de clientes y continuar con su crecimiento y cobertura.

Cabe resaltar que el Gobierno Nacional ha promovido la generación de subsidios y ayudas económicas para la población más vulnerable del país, la cual se ve beneficiada por la creación de este tipo de programas que promueven a través de las entidades financieras, el acceso a recursos de carácter social. El Gobierno Nacional actualmente la promueve la destinación de recursos de ayuda económica en los programas de Ingreso Solidario, la recién aprobada compensación del IVA, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor que buscan generar un apoyo económico a la población más vulnerable.

A continuación, se presenta la caracterización de los programas anteriormente mencionados, juntos con los valores y el impacto de beneficiarios en cada uno.

**PROGRAMAS SOCIALES**

| Subsidio            | Valor               | Beneficiarios                          |
|---------------------|---------------------|--|
| Ingreso Solidario   | \$160.000 (3 meses) | 3.1 Millones de beneficiarios          |
| Compensación de IVA | \$75.000            | 1 millones de Hogares (cada dos meses) |
| Familias en Acción  | \$330.000 (6 giros) | 2.3 millones de familias (2019)        |
| Colombia Mayor      | \$80.000            | 1.7 millones de beneficiarios          |
| Jóvenes en Acción   | \$300.000 (6 giros) | 274 mil beneficiarios                  |

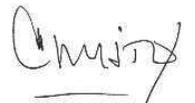
La emergencia nacional provocada por el COVID-19, ha llevado al Gobierno Nacional, a la búsqueda y generación de más recursos para la atención de la población más vulnerable del país. Estos recursos se dispersan en todo el territorio nacional por medio de las entidades financieras y representan un gasto adicional para el Gobierno, acudiendo a los recursos destinados para atender la emergencia para pagar a las entidades financieras costo operativo de las transferencias exitosas.

Según lo reportado por el Gobierno Nacional, para las transferencias correspondiente a los recursos destinados del subsidio de Ingreso Solidario, el ministerio de Hacienda suscribió contratos con las entidades financieras de manera que se realizaran las transferencias de dichos recursos, no obstante, dentro de los contratos consultados, se identifica que el Gobierno Nacional debe asumir un costo operativo a las entidades financieras por transferencia exitosa, dicho gasto adicional representa un valor aproximado de \$6 mil millones de pesos, que debe asumir el Gobierno Nacional con los recursos que provienen del FOME y que podrían ser destinados a la atención de la emergencia.

**IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

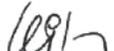
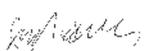
El presente proyecto de Ley consta de 9 artículos, incluida la disposición de vigencia.

El artículo primero describe el objeto del proyecto que consiste en exonerar a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales del pago de comisión o servicios financieros por concepto de las transferencias monetarias no condicionadas, en los procesos de dispersión de recursos destinados a los programas para la atención de población vulnerable y el segundo artículo define el ámbito de aplicación a todas las entidades financieras del país.

|   |  |
|---|--|
| <p>El artículo tercero enuncia el propósito central de la iniciativa legislativa sobre la exoneración del pago de costos operativos mientras que el cuarto artículo define la temporalidad de la aplicación de la misma.</p> <p>En quinto lugar se establece la protección de los recursos por concepto de las transferencias monetarias no condicionadas, con la finalidad evitar deducciones, gravámenes financieros y definiéndolos como recursos serán inembargables. A continuación el proyecto establece la figura de convenio para la relación entre los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras para la dispersión de los recursos.</p> <p>Los artículos séptimo y octavo fijan en la Superintendencia Financiera la respectiva reglamentación de la ley y lo referente al ejercicio de control y vigilancia.</p> <p><b>V. FUNDAMENTO JURÍDICO</b></p> <p>Inicialmente se hace referencia a las facultades normativas del Congreso de la República para ejercer sus funciones de actividad legislativa.</p> <p>Establece la Constitución Política (CP) que corresponde al Congreso de la República en virtud del artículo 114 "Reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración". Así mismo, el artículo 150 de la CP define que corresponde al Congreso hacer las leyes y ejercer las funciones de interpretar, reformar y derogar las leyes.</p> <p>La ley 5 de 1992. "Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes", describe en su artículo 6 las funciones que debe cumplir el congreso "Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación".</p> <p>En atención al objeto de la presente iniciativa legislativa se relaciona las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en base al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que permiten visibilizar la necesidad de legislar en torno a la protección de los recursos y su direccionamiento efectivo a la atención de la ciudadanía vulnerable y no al pago de costos operativos.</p> <p>El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin adoptar medidas para enfrentar las nuevas circunstancias a raíz de la pandemia del coronavirus COVID19, con graves afectaciones al orden económico y social.</p> | <p>Así mismo el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", creó el Fondo Mitigación de Emergencias -FOME, con el objeto atender necesidades de recursos para la atención en salud y los efectos adversos generados a actividad productiva y la necesidad que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.</p> <p>En su artículo 4 Uso de los recursos estipula que "se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión sus efectos en territorio nacional"... 2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento objeto FOME.</p> <p>El Decreto 518 del 4 de abril de 2020, "Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" en su artículo 4 señala que los costos operativos requeridos para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas del programa Ingreso solidario se asumirán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).</p> <p>Evidencia esta normatividad como los recursos se destinan al pago de costos operativos, reduciendo de esta manera los recursos que deben destinarse y llegar de manera efectiva y eficiente a la atención de afectados por la pandemia o cualquier otra circunstancia de fuerza mayor.</p> <p>El 4 de junio de 2020 con la expedición del Decreto 812, "Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", se delega en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, con el fin de centralizar y hacer más eficiente, operativo y fácil el manejo de los programas sociales.</p> <p>Cordialmente,</p> |
|  <p><b>MAURICIO GÓMEZ AMÍN</b><br/>Senador de la República</p>  <p><b>RODRIGO VILLALBA MÓSQUERA</b><br/>Senador de la República</p>  <p><b>JULIÁN BEDOYA PULGARÍN</b><br/>Senador de la República</p>  <p><b>ANDRÉS CRISTO BUSTOS</b><br/>Senador de la República</p>   | <p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b><br/><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 27 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 164/20 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE PERMITE LA EXONERACIÓN DE COSTOS OPERATIVOS FINANCIEROS PARA LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MAURICIO GÓMEZ AMÍN, RODRIGO VILLALBA MOSQUERA, JULIÁN BEDOYA PULGARÍN, ANDRÉS CRISTO BUSTOS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b><br/>Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 27 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b><br/><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>   |

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones.*

|   |  |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">Proyecto de Ley _____ de 2020 Senado</p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA<br/>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto de la Ley.</b> El presente proyecto tiene el objeto de reformar el Decreto 444 de 2020 <i>“Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”</i>.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 3 del Decreto 444 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 3. Recursos. Los recursos del FOME provendrán las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación.</li> <li>2. Los rendimientos financieros generados por la administración los recursos.</li> <li>3. Los demás que determine el Gobierno nacional.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Los recursos del FOME serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un portafolio independiente, con el propósito de garantizar su disponibilidad. Los rendimientos financieros que se generen por la administración portafolio serán recursos del FOME en términos del numeral 2 de artículo.</p> <p>Para la administración portafolio, la Crédito Público y Tesoro Nacional podrá realizar las operaciones monetarias, cambiarias y de mercado deuda pública legalmente autorizadas a dicha Dirección.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> El artículo 4 del Decreto 444 de 2020 quedará así:</p> <p><b>Artículo 4. Uso de los recursos.</b> Los recursos del FOME se podrán usar conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco Decreto 417 2020, en particular para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte Presupuesto General la Nación.</li> <li>2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.</li> </ol> | <p>3. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.</p> <p>4. Para la entrega de transferencias monetarias no condicionadas – denominada Renta Básica en favor de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA por un período de cinco (5) meses. Estas transferencias monetarias no condicionadas, junto con las transferencias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA constituirán una renta básica de emergencia por cinco (5) meses. Las personas que son beneficiarias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.</p> <p><b>Artículo 4°. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación en el diario oficial y deroga los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, y 14 del Decreto 444 de 2020.</p> <p>Por los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>IVÁN CEPEDA CASTRO</b><br/>                 Senador de la República<br/>                 Polo Democrático Alternativo             </div> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>WILSON ARIAS CASTILLO</b><br/>                 Senador de la República<br/>                 Polo Democrático Alternativo             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>ALEXANDER LÓPEZ</b><br/>                 Senador de la República<br/>                 Polo Democrático Alternativo             </div> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>JORGE ENRIQUE ROBLEDO</b><br/>                 Senador de la República<br/>                 Polo Democrático Alternativo             </div> </div> |
| <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>JESÚS ALBERTO CASTILLA</b><br/>                 Senador de la República<br/>                 Polo Democrático Alternativo             </div> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>JORGE GÓMEZ GALLEGO</b><br/>                 Representante a la Cámara<br/>                 Polo Democrático Alternativo             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;"> <br/> <b>GERMÁN NAVAS TALERO</b><br/>                 Representante a la Cámara<br/>                 Polo Democrático Alternativo             </div> </div>  | <p style="text-align: center;">Proyecto de Ley _____ de 2020 Senado</p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. Introducción</b></p> <p>El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición, y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de trece millones de personas contagiadas y seiscientos mil muertes en todo el mundo.</p> <p>Por su parte, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno Nacional decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En virtud de este, se han expedido más de una centena de decretos en torno a la situación del COVID-19, de los cuales, la mayoría regula materias económicas.</p> <p>Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215, sin embargo, se han expedido un número significativo de decretos que en una lectura inicial no están relacionados directamente con la situación que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.</p> <p>Luego, mediante el Decreto 444 el gobierno nacional creó el Fondo para la Mitigación de la Emergencia (FOME), adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica y con el objetivo de <i>“atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”</i>. En el artículo 4 de este decreto se estipula los usos de los recursos que ingresen al fondo como proveer de liquidez a la nación; realizar transferencias del presupuesto a entidades; financiar directamente a empresas con dificultades; dar liquidez al sector financiero; invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por las empresas.</p> <p>El decreto 444 estableció que, a título de préstamo forzoso, los recursos iniciales del FOME se tomarían del Fondo de Ahorro y Estabilidad (FAE) y del Fondo de Pensiones Territoriales FONPET.</p> <p><small><sup>1</sup>Mapa de avance de la enfermedad del coronavirus elaborado por la Universidad de Johns Hopkins. Disponible en: <a href="https://coronavirus.jhu.edu/map.html">https://coronavirus.jhu.edu/map.html</a>.</small></p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>II. Atribuciones del Congreso en materia de control político sobre el Estado de emergencia, económica y social</b></p> <p>La Carta de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 212; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República.</p> <p>Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como <i>"aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país"</i>.</p> <p>Ahora bien, la Constitución Política de 1991 reconoce al presidente de la República una serie de poderes excepcionales, una vez declarado uno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 superiores, estos no son ilimitados; por el contrario, el diseño constitucional previó una serie de controles para impedir excesos y garantizar que, a pesar de la existencia de una situación anormal, la esencia, naturaleza y estructura del Estado de derecho se conservarán. Así, el propio texto constitucional, expresamente, establece que el normal funcionamiento de las ramas del poder y órganos del Estado se mantendrá, a pesar de la existencia de una situación anormal (artículo 214, numeral 3°).</p> <p>En armonía con el anterior sistema de pesos y contrapesos, aunque las facultades excepcionales autorizan al presidente, entre otras cosas, a suspender las leyes que sean incompatibles con los decretos legislativos que dicte con ocasión de la declaración de los estados de guerra exterior (artículo 212), o conmoción interior (artículo 213), estas normas dejarán de regir una vez se declare restablecida la normalidad, en el primer caso, o el orden público, en el segundo.</p> <p>Así mismo, y toda vez que, a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica tienen una vigencia indefinida, el artículo 215 determinó que, en los casos en que regulan la creación o aumento de un impuesto, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, siempre que el Congreso no decida darles carácter permanente.</p> <p>2 Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.<br/>3 Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011, MP. Antonio Barrera Carbonell.</p>  | <p>En suma, en el marco del sistema de pesos y contrapesos que da fundamento a la democracia colombiana, el artículo 215 de la Constitución Política confiere al Congreso como expresión de su función de control político, la atribución de modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos en el marco de la declaración del estado de emergencia social económica, durante el año siguiente a dicha declaratoria, incluso respecto de materias que de manera ordinaria son de iniciativa de gobierno, es decir, aquellas enunciadas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p>Vencido el lapso contemplado en el artículo, 215 superior y en relación con esas materias, sólo por iniciativa del Gobierno pueden modificarse, derogarse o adicionarse las medidas adoptadas durante el estado de emergencia.</p> <p>Así la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad explicó que, <i>"El fin que se busca con esta norma, es el restablecimiento de la normalidad institucional y el equilibrio entre las competencias y funciones de uno y otro órgano, alterado al declararse el correspondiente estado de excepción. Por tanto, la competencia del Congreso no puede estar limitada por las decisiones del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis"</i>.</p> <p><i>"El Gobierno Nacional no es el único llamado a adoptar medidas y correctivos necesarios para el restablecimiento de la normalidad, pues el Congreso conserva plena competencia para expedir las disposiciones que sean indispensables para enfrentar y solucionar las causas y los efectos de la situación de emergencia. No es válido afirmar, entonces, que la competencia del legislador está limitada por las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, como parece lo interpretan los demandantes e intervinientes en este proceso"</i>.</p> <p><b>III. El decreto legislativo 444 del 21 de marzo del 2020, por el cual se crea el FOME</b></p> <p>En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró, a través del Decreto 417 de 2020, el estado de emergencia económica, social y ambiental en todo el territorio nacional. Este se fundamentó en dos presupuestos fácticos: i) el impacto que la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 que, ocasiona en el sistema de salud colombiano, y ii) las implicaciones en la economía nacional de la caída en el precio del petróleo, el aumento del precio del dólar y la desaceleración de la economía como consecuencia del confinamiento generalizado.</p> <p>Las medidas reconocen también los efectos económicos adversos en los mercados internacionales y nacionales, así se indicó que, las alteraciones en los precios del dólar y del petróleo supondría desequilibrios que amenazaban empleos, capital de empresas y</p> <p>4 Corte Constitucional, sentencias C – 353 de 1997. M.P.: Jorge Arango Mejía, y C-256 de 1997. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.<br/>5 Ibidem.</p>                |
| <p>comerciantes, y el balance del Presupuesto General de la Nación, por lo cual el Gobierno argumentó la necesidad de contar con recursos adicionales de manera ágil y destinarlos a implementar medidas para i) fortalecer el sistema de salud para garantizar atención y prevención, ii) contrarrestar la afectación a la estabilidad económica, productiva y social que esto conlleva, y iii) la necesidad de que la economía continúe brindando empleo y crecimiento, para ello se previó el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME , en los considerandos 3 y 6.</p> <p>En este sentido, se estableció que el FOME se nutriría de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), bajo el título de préstamo de la mayoría de sus recursos, y en el caso de FONPET de las vigencias para 2020, 2021 y 2022, teniendo en cuenta su liquidez y la necesidad inmediata de los mismos.</p> <p>En consecuencia, el decreto 444 contempla en su artículo 3 que los recursos para financiarse provendrán del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) en los términos que señalan artículos posteriores, de los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación, los rendimientos financieros que generen la administración de estos recursos y los demás que determine el Gobierno Nacional, afectando la autonomía de las entidades territoriales, en tanto no asegure el cumplimiento cabal de los principios de concurrencia, participación y subsidiariedad en el manejo de la política fiscal.</p> <p>En efecto, la Constitución reconoció cierto grado de autonomía fiscal a las entidades territoriales, lo cual se materializa en el manejo de sus recursos propios o aquellos transferidos por la Nación, para el cumplimiento de sus funciones. La jurisprudencia Constitucional ha explicado que la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, que permite establecer los derechos propios que les corresponden, es decir, el reducto mínimo intocable. Entre las garantías inherentes que les corresponden a las entidades territoriales, se encuentra la facultad de administrar sus recursos y participar en las rentas nacionales. Por ello, aunque las competencias de los distintos entes territoriales, en un Estado unitario son ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales.</p> <p>Así, el principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.</p> <p>Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.</p> <p>Es claro que el principio de subsidiariedad está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante</p> | <p>para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias.</p> <p>El sistema de financiación de las entidades territoriales comprende básicamente tres fuentes: en primer lugar, las transferencias intergubernamentales que aporta la Nación a los departamentos y municipios mediante el Sistema General de Participación de los departamentos, distritos y municipios. Por otra parte, se encuentran los recursos "propios" procedentes del sistema fiscal de los departamentos y municipios, que comprenden lo recaudado por concepto de impuestos propios, tasas y contribuciones especiales, ingresos patrimoniales y contractuales, multas y sanciones, y finalmente, están los recursos provenientes de operaciones de crédito público.</p> <p>Este sistema encuentra sustento en el poder fiscal reconocido por la Constitución a los entes territoriales, el cual comprende distintas aristas en materia de ingresos, como son: el poder tributario, el poder patrimonial y el poder de endeudamiento, cuyo ejercicio permite a los entes la consecución de los recursos necesarios para cumplir con las responsabilidades asignadas y a la vez ejercer la autonomía dispuesta constitucionalmente. Adicionalmente, estos recursos se complementan con los ingresos que reciben las entidades territoriales mediante el sistema de transferencias.</p> <p>Dentro del proceso de descentralización, la Constitución debe asignar competencias a las entidades territoriales para lo cual es consecuente en ordenar la transferencia de los recursos necesarios para el efecto, al punto que prohíbe descentralizar competencias sin que previamente se asignen los recursos fiscales suficientes para atenderlas (inciso 9° del Art. 356).</p> <p>Así lo reconoció de manera temprana la Corte Constitucional, en su sentencia C – 219 de 1997, en la cual explicó que uno de los derechos en cabeza de las entidades territoriales consiste en la <i>"atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de autogestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. No obstante, la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada"</i>.</p> <p>El acto legislativo 1 de 30 de julio de suprimió el situado fiscal, cesión que hacía la Nación a los departamentos y distritos de un porcentaje de sus ingresos corrientes, y se creó el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, quienes se vincularon en calidad de destinatarios directos. Ahora bien, para implementar esta reforma se expidió la ley 715 de 2001, que en su artículo 1 se refirió a la naturaleza del Sistema General de Participaciones en los siguientes términos:</p> <p><i>"El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley."</i></p> |

En consecuencia, los recursos que la Nación cedia por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no "recursos nacionales", tal como pasa a revisarse.

A pesar de la naturaleza exógena de los recursos que administran los fondos FONPET y FAE, estos constituyen un reconocimiento del margen de maniobra que las entidades territoriales detentan como expresión de la autonomía fiscal que la Constitución consagró. Si bien es cierto, que la autonomía se reduce cuando se trata de las rentas exógenas, esta no desaparece por completo, en la medida que el legislador, en este caso el presidente como legislador de excepción, debe respetar el reducto mínimo de la autonomía el cual se entiende como el derecho que tienen a administrar sus recursos, adecuar la ordenación de su gasto como consecuencia directa de la intermediación con las poblaciones en su jurisdicción y las necesidades locales.

**Los recursos del FONPET no pueden ser dispuestos para financiar el FOME en tanto están constitucionalmente protegidos en aras de que su única destinación sea el pago de pensiones.** Por ello, la presente iniciativa deroga los artículos 12, 13 y 14 del Decreto 444 de 2020 expedido en virtud de la Emergencia, Económica, Social y Ecológica ya que representan una contradicción específica con los mandatos establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política.

El artículo 12 del Decreto 444 de 2020 permite tomar aquellos recursos del FONPET, que se encuentren sin distribuir a las cuentas individuales de las entidades territoriales para que sean objeto de préstamo por parte de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito con destino al FOME.

La anterior destinación de recursos del FONPET contraría el mandato del artículo 48 de la Constitución política, puesto que en su inciso 5 señaló que, *no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.* La asignación para fines diferentes pone en riesgo el derecho constitucional a la seguridad social y junto con él la concretización de otros derechos fundamentales como lo expresa la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación, SU-587 de 2016:

*Este precepto ha sido interpretado por la Corte, como una medida de protección de las rentas recaudadas con el objeto exclusivo de preservar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social, de acuerdo con el cual se busca impedir la desviación de sus recursos y, por ende, su desfinanciación, sobre todo cuando de por medio se encuentra la garantía de derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la salud y el mínimo vital.* (Subrayado fuera del texto original).

La Corte también afirma en la SU 587 de 2016 que la categorización de los recursos de la seguridad social se entiende en la medida que estos *deben servir como fuente para el mejoramiento del sistema, en términos de calidad, universalidad, solidaridad e integralidad.*

La anterior postura sobre la destinación específica de los recursos destinados a las pensiones ha sido ratificada por la jurisprudencia. Una de las características del sistema general de pensiones que la Corte Constitucional señala en sentencia C- 422 de 2016: *Como características del sistema general de pensiones se instituye que: (...) e) los recursos del sistema se destinan exclusivamente al mismo y no pertenecen a la Nación ni a las entidades que los administran; f) el Estado es responsable de la dirección, coordinación y control del sistema de pensiones, garante de los recursos pensionales y controla su destinación exclusiva, custodia y administración; (...).* Así las cosas, tanto el mandato constitucional como la interpretación de la Corte Constitucional ratifican la premisa de que los recursos destinados a pensiones son de destinación específica y que las entidades que los administran no pueden disponer de los mismos para fines distintos.

Sumado a lo anterior, y como desarrollo del precepto constitucional, la Ley 549 de 1999 que creó el FONPET establece en numeral 5 del artículo 7 que: *En ningún caso los recursos del Fondo podrán destinarse a fines distintos a financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales en los términos y condiciones previstos en esta ley.* Igualmente, dicha Ley no facultó al Ministerio de Hacienda para invertir los recursos que administra del FONPET, solamente a administrarlos para ser ejecutados con el fin de satisfacer las obligaciones pensionales de los entes territoriales. Por tanto, la norma ratifica el mandato constitucional y, a diferencia de otros recursos que hacen parte del SGR como los del FAE, no permite que los recursos pensionales tengan destinación en otros asuntos distintos a la financiación de las obligaciones pensionales de los entes territoriales.

Además de la contradicción del artículo 12 del Decreto 444 de 2020, también resulta ser totalmente inconveniente e inconstitucional, ya que la norma exige al Gobierno nacional de retornar el dinero tomado del FONPET en préstamo, al menos con la indexación respectiva. Así, además de tomarse indebidamente recursos de destinación específica, se ponen en riesgo los recursos recaudados destinados a la garantía real del derecho a la seguridad social y a un eventual incumplimiento de la obligación que tienen los entes territoriales en el pago del derecho a la pensión de miles de colombianos. A su vez, dicha situación impediría la satisfacción del mandato constitucional del artículo 48 que indica que el Estado *ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social* toda vez que los dineros devueltos a futuro en lugar de crecer, se reducirán.

El artículo 12 resulta inconstitucional al realizar una asignación diferente de los recursos del FONPET, toda vez que los mismos tienen una destinación específica consagrada por la Constitución en su artículo 48 y que busca preservar el derecho a la seguridad social, garantía de la cual dependen otros derechos para materializarse. Además, el no retorno del dinero al FONPET con la indexación respectiva redundaría en la imposibilidad de materializar de manera progresiva la cobertura de la Seguridad Social en los entes territoriales como ordena la Constitución Política.

El artículo 13 del Decreto 444 de 2020 consagra la facultad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago los recursos que serán girados en las vigencias 2020, 2021, y 2022 al FONPET.

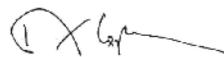
Esta disposición, no solo viola el artículo 48 de la Constitución política previendo una destinación diferente de los recursos de la seguridad social de millones de colombianos y colombianas, sino que hace aún más gravosa la situación permitiendo tomar recursos de vigencias futuras del FONPET como respaldo a créditos que adquiera el Gobierno Nacional en virtud de la declaratoria de emergencia

**IV. Conclusión**

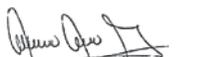
Pese a los amplios poderes de que dispone el ejecutivo, por medio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 215, la respuesta no se orientó a minimizar la propagación del virus y a rastrear eficientemente las cadenas de contagio, a fortalecer la red pública hospitalaria, o a brindar garantías humanitarias que permitieran a las personas sin recursos económicos o en situación de vulnerabilidad mantener las medidas de distanciamiento social obligatorio. Por el contrario, sus decisiones tardías, se enfocaron en proveer solidez al sistema bancario y financiero, y en reactivar la economía han contribuido a la expansión acelerada del virus. Entonces, los recursos centralizados en FOME no se destinaron preferencialmente a fortalecer el sistema de salud, ni a garantizar un confinamiento en condiciones económicas y sociales dignas a las familias pobres y en situación de vulnerabilidad. Y que además, la destinación inconsulta que consagra el decreto 444 de 2020 resulta desproporcionada y puede afectar la planificación que deben adelantar las autoridades locales en el marco de la definición de los Planes de Desarrollo, afectando así, la autonomía territorial consagrada constitucionalmente.

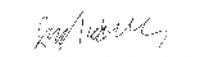
Por los motivos anteriormente expuestos, este proyecto de ley tiene como objetivo derogar el decreto legislativo 444 de 2020.

De los honorables Congresistas,

  
**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

  
**WILSON ARIAS CASTILLO**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

  
**ALEXANDER LÓPEZ**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

  
**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

  
**JESÚS ALBERTO CASTILLA**  
 Senador de la República  
 Polo Democrático Alternativo

  
**JORGE GÓMEZ GALLEGO**  
 Representante a la Cámara  
 Polo Democrático Alternativo

  
**GERMÁN NAVAS TALERO**  
 Representante a la Cámara  
 Polo Democrático Alternativo

| <p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES<br/>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 28 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 172/20 Senado “<b>POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL DECRETO 444 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores IVAN CEPEDA CASTRO, WILSON ARIAS, ALEXANDER LÓPEZ, JORGE ENRIQUE ROBLEDO, JESÚS ALBERTO CASTILLA; y los Honorables Representantes JORGE GÓMEZ GALLEGU, GERMÁN NAVAS TALERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b><br/>Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b> PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 28 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b><br/>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p> | <div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; background-color: #e0e0e0; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>CONTENIDO</b> </div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 612 - Viernes, 31 de julio de 2020</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left; padding-bottom: 10px;">SENADO DE LA REPÚBLICA<br/>PROYECTOS DE LEY</th> <th style="text-align: right; padding-bottom: 10px;">Págs.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="padding-bottom: 10px;">Proyecto de ley número 135 de 2020 Senado, por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">1</td> </tr> <tr> <td style="padding-bottom: 10px;">Proyecto de ley número 142 de 2020 Senado, por medio del cual se efectúan unas modificaciones en los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en las líneas de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">7</td> </tr> <tr> <td style="padding-bottom: 10px;">Proyecto de ley número 144 de 2020 Senado por medio del cual se establece el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola denominado (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso, reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">9</td> </tr> <tr> <td style="padding-bottom: 10px;">Proyecto de ley número 164 de 2020 Senado, por medio del cual se permite la exoneración de costos operativos financieros para las transferencias monetarias no condicionadas y se dictan otras disposiciones. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">15</td> </tr> <tr> <td style="padding-bottom: 10px;">Proyecto de ley número 172 de 2020 Senado, por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">19</td> </tr> </tbody> </table> | SENADO DE LA REPÚBLICA<br>PROYECTOS DE LEY | Págs. | Proyecto de ley número 135 de 2020 Senado, por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario. .... | 1 | Proyecto de ley número 142 de 2020 Senado, por medio del cual se efectúan unas modificaciones en los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en las líneas de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano. .... | 7 | Proyecto de ley número 144 de 2020 Senado por medio del cual se establece el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola denominado (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso, reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia. .... | 9 | Proyecto de ley número 164 de 2020 Senado, por medio del cual se permite la exoneración de costos operativos financieros para las transferencias monetarias no condicionadas y se dictan otras disposiciones. .... | 15 | Proyecto de ley número 172 de 2020 Senado, por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones..... | 19 |
|--|---|--|-------|--|---|--|---|--|---|--|----|--|----|
| SENADO DE LA REPÚBLICA<br>PROYECTOS DE LEY   | Págs.   |  |       |  |   |  |   |  |   |  |    |  |    |
| Proyecto de ley número 135 de 2020 Senado, por medio de la cual se toman medidas en materia de garantías para el sector agropecuario. ....   | 1   |  |       |  |   |  |   |  |   |  |    |  |    |
| Proyecto de ley número 142 de 2020 Senado, por medio del cual se efectúan unas modificaciones en los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en las líneas de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano. ....   | 7   |  |       |  |   |  |   |  |   |  |    |  |    |
| Proyecto de ley número 144 de 2020 Senado por medio del cual se establece el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola denominado (FEFA) para incentivar proyectos productivos en etapa de inicio que contribuyan a la generación de ingreso, reducción de la pobreza rural y fortalezcan la política de seguridad alimentaria en Colombia. ....   | 9   |  |       |  |   |  |   |  |   |  |    |  |    |
| Proyecto de ley número 164 de 2020 Senado, por medio del cual se permite la exoneración de costos operativos financieros para las transferencias monetarias no condicionadas y se dictan otras disposiciones. ....   | 15  |  |       |  |   |  |   |  |   |  |    |  |    |
| Proyecto de ley número 172 de 2020 Senado, por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones.....   | 19  |  |       |  |   |  |   |  |   |  |    |  |    |