



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 413

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2020 SENADO

*por el cual se prioriza los recursos de créditos agropecuarios al sector primario en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., mayo de 2021

Honorable Senador  
**JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA**  
Presidente Comisión Tercera  
Senado de la República  
La Ciudad

**Ref.:** INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 181 DE 2020 SENADO. *"Por el cual se prioriza los recursos de créditos agropecuarios al sector primario en Colombia y se dictan otras disposiciones"*

Distinguido señor Presidente,

Reciba un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado nos hicieron como ponentes, según oficio fechado el trece (13) de agosto de 2020 y notificado en la misma fecha; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992, y dentro de la prórroga conferida, me permito poner a consideración de los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos;

#### I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa es de origen parlamentario, radicado el pasado treinta (30) de julio de 2020 por los Senadores Paloma Valencia Laserna, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía, Mejía, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Carlos Manuel Meisel Vergara, Gabriel Jaime Velasco, Ruby Helena Chagüi Spath, José Obdulio Gaviria y los Representantes a la Cámara Gabriel Jaime Vallejo Chujfi y Rubén Darío Molano Piñeros, y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 659 de 2020.

#### II. Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por diez (10) artículos incluida la vigencia.

El primer artículo, modifica la conformación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario con el fin de evitar el ausentismo y delegación de tan importante órgano.

El segundo, establece que los Títulos de Deuda para el Desarrollo Agropecuario sean de una sola clase.

El artículo tercero, establece los lineamientos para la colocación de deuda para el sector agro, siendo de un 80% para el sector primario y un 20% para el sector transformador, comercial y servicio de apoyo.

El cuarto, faculta a la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario para que determine los tipos de productores agropecuarios.

El quinto, modifica el objeto del Fondo Agropecuario de Garantías con el propósito que sus recursos respalden los créditos otorgados por plataformas tecnológicas y

fondos de capital nacional que sean colocados en el sector de los micro y pequeños productores agropecuarios.

El artículo sexto, crea un crédito de redescuento denominado "Línea de Cadena Productiva" para colocar crédito a las medianas y grandes empresas, para que dichos recursos sean invertidos en las Micro, pequeñas y medianas productores agropecuarios con quienes tienen vínculos comerciales y sean de su cadena

El séptimo, establece lineamientos para la estructuración de créditos agropecuarios, con el fin que estos tengan en cuenta las realidades que sufren los productores agropecuarios

El octavo, limita los costos operativos de los créditos agropecuarios en la banca de primer piso, quienes únicamente podrán cobrar por los costos y gastos administrativos de la intermediación, evitando el lucro por dicha operación.

El noveno, faculta al Gobierno Nacional realizar pilotos para extender el área de las Unidades Agrícolas Familiares y posibilitar la inversión en proyecto productivos en las zonas que no tienen desarrollo.

El artículo décimo y último, es el de la vigencia y derogatoria.

#### III. Objeto del Proyecto:

El proyecto tiene diversos propósitos. El primero, es modificar la conformación de los directivos de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con el fin de evitar la delegación en este órgano de decisión.

Seguidamente, propone unificar en una sola clase los Títulos de Desarrollo Agropecuario, que son de deudas, emitidos por FINAGRO, eliminando los títulos clase A y B. La colocación de estos títulos será en un 80% para el sector primario y el 20% para el sector transformador, comercial y de servicios de apoyo.

Por otro lado, se faculta a la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario para que defina las clases de productores agropecuarios de acuerdo con sus ingresos.

También, busca un fomento al crédito para el sector agropecuario a través de las plataformas tecnológicas Fintech y fondos de capital nacional que presten a micro y pequeños productores agropecuarios.

Crea una línea de crédito de redescuento por medio de Finagro, Línea de Cadena Productiva, para otorgar créditos a medianas y grandes empresas dirigidos al fondeo de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios.

Frente a la reestructuración de deudas, FINAGRO tendrá en cuenta el cronograma de ejecución de los proyectos productivos y a sus proyecciones de flujo de caja. Dicha directiva deberá ser atendida por las entidades financieras de primer piso o colocadoras.

Se limitan los costos financieros de los créditos al sector agro, únicamente por los costos y gastos administrativos de la intermediación, más no de utilidad o comisiones adicionales.

Con el fin de fomentar la inversión en proyectos productivos en territorios donde no hay desarrollo, se faculta al Gobierno Nacional para que redefina las Unidades Agrícolas Familiares.

**IV. Justificación**

Refieren los autores de la iniciativa, quienes después de exponer un diagnóstico muy acertado sobre el mercado del crédito agropecuario en Colombia, indican que "le/n la actualidad La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario no cuenta con la asistencia de sus directivos, sino delegados. Este proyecto también fortalece la Comisión, obligando la asistencia de directivos dados que son los encargados de reglamentar la política pública del crédito agropecuario en el país.

*El crédito agropecuario requiere 60% más tiempo que un crédito urbano (USAID, 2013), dado que los flujos de caja y los cultivos de tardío rendimiento dan resultados después de años e incluso décadas. No es posible que a un pequeño productor agropecuario se le exija un año de gracia, para un proyecto de inversión que requiere de cinco años para dar los primeros frutos. La financiación a pequeños productores se puede dar tanto para capital de trabajo como para inversión, y en la actualidad las entidades de primer piso suelen otorgarlos con plazos promedio de 24 meses. Debe ser Finagro, quien regule la estructuración de esos créditos, y obligue a las entidades de primer piso a cumplir con requisitos mínimos de plazos.*

*En este proyecto de ley se establece que la estructuración de todas las líneas de crédito de Finagro, los periodos de gracia y los años de vigencia del crédito, deberá ser sujetas al cronograma de ejecución de los proyectos productivos y a sus proyecciones de flujo de caja. Se tendrá en cuenta los estudios técnicos de cultivos de tardío rendimiento. Los establecimientos de créditos y entidades de primer piso deberán acatar dicha estructuración. La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario deberá reglamentar este artículo, teniendo en cuenta los cultivos de tardío rendimiento.*

*El Estado también debe garantizar que las Unidades Productivas cumplan con su función "productiva". Grandes hectáreas en Colombia no tienen ningún proyecto por inversión. Este proyecto de ley propone crear dos pilotos de inversión para regiones donde no exista desarrollo. De la misma forma, las garantías y subsidios que se destinan para subsidiar tasa de interés de créditos otorgados no diferencian los riesgos entre el productor, el industrial y el comercializador. Debe ser función de la Comisión realizar estudios técnicos para otorgar el porcentaje de garantías necesarias."*

Así las cosas, proponen "que los créditos de fomento agropecuario otorgados al sector primario deberán ser priorizados para el micro productor, pequeño productor y mediano productor, así mismo, los otorgados a el sector transformador, comercial y servicio de apoyo. No obstante, se deja la puerta para que sea La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario quien reglamente los porcentajes de recursos que se destinaran a cada grupo."

**V. Conceptos sobre la iniciativa.**

Una vez designado como ponente, dentro del estudio de la iniciativa, en virtud de la importancia y trascendencia de la materia de la iniciativa, solicitó a diferentes

*que hoy cuenta la población vulnerable priorizada por el Acuerdo Final, como las víctimas y desplazados por la violencia, la población reincorporada y las familias en proceso de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Hoy en día, dicha representación se encuentra articulada con los propósitos y fines de la política de estabilización y la RRI. Además, el momento coyuntural que vive Colombia, a raíz de la implementación del Acuerdo Final, requiere del establecimiento de medidas y herramientas que se alineen con las metas de inclusión financiera establecidas en el Plan Marco de Implementación y que sean asertivas desde un principio para garantizar la continua y permanente implementación de los acuerdos durante los próximos periodos de gobierno.*

*(...) los representantes del Presidente se encuentran ligados a la CNCA para garantizar rigurosidad en la toma de decisiones desde el punto de vista financiero y en relación con los temas agropecuarios. Por consiguiente, considero que la supresión de las dos personas que representan al Señor Presidente de la República afecta la necesidad de afianzar los lineamientos que en este ente colegiado requiere la institución presidencial. No es entendible las razones por las cuales este proyecto de ley busca suprimir de la Comisión, la permanencia con voz y voto del Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema autoridad administrativa como lo prevé la propia Constitución Política de Colombia a través de sus representantes con lo cual peligra ciertamente, la articulación que debe existir entre las políticas públicas y el sector agropecuario en nuestro país.*

*(...) es imprescindible trabajar en soluciones inmediatas aunando esfuerzos y articulando funciones con las entidades integrantes del Sistema como los intermediarios financieros, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, Finagro, Banco Agrario, entre otros, en la creación y definición de lineamientos para los instrumentos de financiación a través de los cuales se establezcan no solo los aludidos porcentajes, sino también: i) la inclusión de ingresos como una nueva variable para la tipología de productor agropecuario, facilitando el análisis para el otorgamiento de crédito a todos los integrantes del Sistema, ii) la determinación de las actividades y destinos financieros por cartera sustitutiva; iii) el fortalecimiento del fondo por medio de los títulos de desarrollo agropecuario a través de una asignación superior al 100% y 50% para colocaciones de la cartera sustitutiva hacia pequeños y medianos productores, respectivamente; iv) la construcción de los marcos de referencia agroeconómicos para determinar la estructura de ingresos y costos de las actividades agropecuarias, permitiendo que los plazos del crédito reflejen los ciclos productivos de cada producto y v) la modificación y/o posible eliminación de los topes establecidos para las tasas de interés del crédito de fomento.*

*(...) la inclusión en la Comisión de personas que tendrían calidad de juez y parte en la toma de decisiones tales como el Presidente de Asobancaria y el Presidente del Banco Agrario, se estaría viciando la imparcialidad en la adopción de políticas que propugnen por la estabilidad de la totalidad del Sistema ya que es evidente un conflicto de interés de estas entidades, además de que, podría suponer una afectación respecto de la objetividad de la que deben gozar las actividades de la Comisión.*

*(...) En este orden de ideas, la imparcialidad, objetividad y rigurosidad exigida al estudio de cada asunto sometido a consideración de la Comisión estaría desafortunadamente siempre en tela de juicio, pues la inclusión de representantes de Asobancaria y el Banco Agrario crearía un evidente conflicto de interés*

*(...) la presencia de las cabezas de estas entidades tiene sentido, toda vez que son los encargados de diseñar e implementar las políticas relacionadas con las actividades propias del sector que representan. Con la reforma propuesta, las*

entidades su concepto sobre la iniciativa para abordar con mayor precisión el impacto de la propuesta normativa.

En ese sentido, se recibieron los siguientes conceptos:

**a. Concepto del Consejería Presidencial, para la Estabilización y la Consolidación**

*"(...) La entrada al mercado de créditos agropecuarios en Colombia puede resultar algo altamente benéfico para la población campesina, en tanto puede ayudar a disminuir los costos asociados al servicio de deuda, pero requiere que se brinden condiciones adecuadas de educación y alfabetización digital, de tal suerte que el usuario no se encuentre en desventaja no solo en términos de acceso, sino también de derechos del consumidor financiero al no basarse la relación prestamista – consumidor financiero en las reglas usuales que implican los entornos de presencia física de la entidad bancaria.*

*(...) La financiación canalizada a pequeños productores se puede dar en frentes tales como capital de trabajo, así como para inversión, y en la actualidad la banca comercial en el sector agrario suele otorgarlos con plazos promedio de 24 meses. Lo anterior muestra como la formulación de las condiciones de plazo se pueden convertir en una barrera de acceso, ante lo cual debe ser Finagro, quien regule la estructuración y formulación de líneas de crédito que se adecuen a las necesidades de los productores y los proyectos, y regule el mercado y las condiciones ofertadas por los bancos de primer piso.*

*(...) resulta necesario dotar de facultades a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario de facultades que le permitan reglamentar las estructuras de crédito y las políticas de acceso a partir de parámetros adicionales al del patrimonio, la plena solvencia y el volumen de los activos, de tal suerte que permita el acceso al financiamiento a partir de la potencialidad de los proyectos y que condiciones como los periodos de gracia y el término del crédito con las condiciones de plazo, estén sujetas a las particularidades y cronogramas de ejecución de los proyectos productivos y a sus proyecciones de flujo de caja.*

*(...) se encuentra que todos los créditos del censo tienen un efecto negativo sobre el IPM (i.e. reducen la pobreza), con la excepción notable de los créditos otorgados por Particulares o prestamistas (los denominados "usureros") y Programas del Gobierno. Este efecto reduce el IPM en una magnitud que varía entre 0.003 y 0.0023".*

*El encontrar efectos significativos y negativos del crédito sobre el IPM nos permite conjeturar que el crédito es beneficioso para los productores que lo reciben, en cuanto a que mejora su nivel de vida (con las salvedades de los programas del gobierno y los particulares). No obstante, el impacto del crédito sobre el rendimiento no es tan inmediato en el caso de los cultivos de ciclo más largo, y esto puede explicar el hecho de solo encontrar efectos sobre los transitorios."*

Justificando así, diferentes propuestas de modificación al articulado.

**b. Concepto del Dr. Juan Carlos Mahecha Cañon, en su calidad de representante del Sr. Presidente Iván Duque Márquez ante la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario.**

*"(...) eliminar la representación del Señor Presidente de la República en este órgano colegiado, como lo pretende el proyecto de ley del asunto (cuyos argumentos se expondrán con mayor claridad a lo largo del presente documento), podría afectar las condiciones financieras favorables y diferenciales para el crédito de fomento con las*

*decisiones no reposarían en manos de estos directivos sino en quienes actualmente actúan como delegados.*

*(...) puede considerarse permitir un esquema diferente al indicado en la exposición de motivos de este proyecto de ley que no altere la estructura de este organismo sino que, en línea con los avances propios de la tecnología, flexibilice la toma de decisiones o en su defecto las fortalezca, aceptando la participación de todos los miembros de la Comisión a través de herramientas tecnológicas que permitan su participación o, limitando el número de ausencias por sesiones en un periodo de tiempo. En consecuencia, se pueden fortalecer los mecanismos de participación y la posibilidad de presentación de propuestas por parte de todos y cada uno de los miembros de la Comisión, sin que medie una reforma legal.*

*(...) Agregar los ingresos como una nueva variable a ser tenida en consideración para la tipología de productor agropecuario, en lugar de activos, y modificar la variable de indexación pasando de SMMLV a Unidad de Valor Tributario (UVT), debido a la necesidad de alinear las reglamentaciones establecidas por el Gobierno Nacional en la materia, como el Decreto 597 de 2019 que establece las ventas brutas anuales como el criterio de clasificación empresarial para los casos en los cuales se vayan a otorgar incentivos por parte del Estado, y articular las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.*

*(...) Trabajar de manera articulada con los intermediarios financieros para desarrollar mecanismos dinámicos e incluyentes que tengan en cuenta las particularidades del sector agropecuario como los fenómenos fitosanitarios, zoonosarios y climáticos, y las características propias del micro y pequeño productor agropecuario, con el propósito de ajustar los productos financieros de su oferta de servicios a dichas condiciones, trabajando de la mano con Finagro y el Banco Agrario para establecer los marcos de referencia agroeconómicos que determinen las estructuras de ingresos y costos de diversas actividades productivas para unas zonas determinadas, facilitando el entendimiento de la actividad, permitiendo que los plazos del crédito reflejen los ciclos productivos de cada producto y que, por ende, el instrumento financiero sea más acorde a las realidades sectoriales. De manera que se complementen con la información otorgada por el productor agropecuario solicitante del crédito, que efectivamente refleje su flujo de caja y capacidad de pago.*

*(...) acoger las recomendaciones de la Misión Rural 2014 como "fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de crédito de capital de trabajo de grandes productores" y "excluir de los recursos de la cartera sustitutiva a aquellos créditos de capital de trabajo de grandes empresas dirigidos a actividades que no sean propiamente agrícolas"*

*(...) aprovechar la oportunidad para realizar una invitación a robustecer este Sistema que necesita ser dotado de mayores herramientas financieras, regulatorias y técnicas con miras a lograr mejorar el desarrollo de sus funciones. Deseo, verbigracia, sugerir la realización de un estudio de conveniencia con miras a lograr una asignación de un mayor rubro presupuestal para el desarrollo de un programa de seguros agropecuarios, generar nuevas líneas especiales de crédito, promover el incentivo a la capitalización rural, entre otros, así como, la conformación de unas mesas de articulación con los intermediarios financieros para alinear sus propuestas con los fines y propósitos de la Ley 16 de 1990."*

**c. Comentarios de FINAGRO**

Finagro adjuntó en sus comentarios, modificaciones a varios artículos, los cuales ya habían sido concertados con los autores de la iniciativa.

d. **Comentarios de la Superintendencia Financiera de Colombia**

"(...) al artículo 3 y 4, consideramos importante que las clasificaciones para la focalización de los esfuerzos y recursos en materia de crédito agropecuario no incluya la creación de nuevas categorías específicas a la actividad, sino que se parta de las clasificaciones existentes. En esta materia las clasificaciones de tamaño de empresa se unificaron por medio del Decreto 957 de 2019, en el cual se dispone la clasificación de las empresas por el nivel de ingresos brutos anuales. La creación de una nueva clasificación aplicable únicamente para el sector agropecuario puede introducir complicaciones para las entidades encargadas de la colocación de créditos y para el análisis de su comportamiento agregado, en consecuencia, los criterios de priorización de créditos de fomento agropecuario se podrían determinar según estas clasificaciones ya existentes.

"(...) la categoría de microproductor puede ser atendida en la clasificación de microcrédito, categoría que permite agrupar a las personas y proyectos no bancarizadas, que podría ser asignado a microproductores con montos de financiación menores a 25 SMLMV y hasta 120 SMLMV. En este sentido proponemos que se enfatice en la iniciativa la asignación de los recursos de las inversiones directas y sustitutivas a la micro, pequeñas y medianas empresas del sector agropecuario

"(...) Sobre el artículo 5, la modificación del artículo 28 de la Ley 16 de 1990, amplía el objeto del FAG para que pueda respaldar los créditos otorgados por plataformas tecnológicas Fintech y fondos de capital nacional que presten a micro y pequeños productores agropecuarios. Al respecto de esta modificación, es importante considerar que esta nueva posibilidad exige por parte del FAG ajustes en sus procesos de análisis de riesgo para considerar la naturaleza de estos nuevos agentes con el objetivo asegurar que los procesos de colocación de crédito cumplan con estándares mínimos que aseguren la protección de los recursos otorgados.

De igual forma, sobre el artículo 6, dado que la colocación de los recursos de "la Línea de Cadena Productiva" se haría a través de entidades no vigiladas por esta Superintendencia.

En lo referente al artículo 7, se considera que el objetivo del artículo incluido ya se cumple en el financiamiento directo e indirecto (Redescuento) teniendo en cuenta que las entidades vigiladas están sujetas a estándares de gestión y administración de riesgo de crédito en los cuales deben tener en cuenta las condiciones particulares de la operación de financiamiento, tales como las mencionadas en el artículo propuesto.

Finalmente, sobre el artículo 8 de la iniciativa, esta Entidad recomienda revisar esta propuesta puesto que la prohibición tácita de no generar ganancias puede resultar invariable para cualquier empresa del sector real o financiero; específicamente en el caso de la actividad de financiamiento debe considerarse que la misma conlleva perse además de los costos operativos, también los costos asociados a la gestión del riesgo y el costo del capital asignado, entre otros, los cuales se incluyen en la tasa de interés del crédito."

**VI. Consideraciones del Ponente**

La iniciativa, puesta a consideración a la Comisión Tercera, como ya se manifestó anteriormente busca permitir el acceso y el fomento al crédito del sector agropecuario, fortaleciendo y adecuando a la coyuntura las instancias de decisión en materia de crédito agropecuario.

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, se puede concluir que: **extremos, podemos concluir que EL CAMPO Y LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SON SUJETOS DE ALTO RIESGO FRENTE A LOS FLUJOS DE CAPITAL.**

Por su parte, el término "fomento" 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.

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.

Lo anterior conduce a una tercera conclusión, que es de equidad y de justicia histórica, 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."

Para un adecuado análisis de lo propuesto, es capital comprender varias realidades las cuales fueron expuestas en el Proyecto de Ley 135 de 2020 Senado, las cuales son evidentes al momento de comparar el desarrollo social de las áreas rurales y las urbanas, estas últimas, priorizadas en la política pública estatal de inversión y generación de empleo.

"En el campo viven 11,4 millones de colombianos, el 23% del total. El 36% son pobres, mientras en las ciudades solo el 12,6%. El 15,4% sufren pobreza extrema; en las ciudades el 2,9%. El 14% de sus pobladores son analfabetas; en la ciudad el 5,7%. El 53% tiene acueducto; en las ciudades el 96%. Solo el 12,3% tiene alcantarillado; en la ciudad el 89%. El 77% tiene energía eléctrica, mientras en la ciudad el 97%. El ingreso per cápita (\$310.275) es la tercera parte del de la ciudad (\$937.199). El campo tiene 142.000 km de vías terciarias, pero solo el 6% está en buen estado. "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).

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
<b>Agropecuario</b>	9,5%	20,4%	4,9%	6,2%	2,1%
<b>Industria</b>	3,5%	9,4%	19,3%	11,9%	26,1%
<b>Comercio</b>	4,7%	9,9%	19,7%	17,3%	-
<b>Construcción</b>	8,1%	18,3%	15,9%	6,6%	59,7%
<b>Minería</b>	4,7%	23,2%	1,3%	5,0%	10,5%
<b>Transporte</b>	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. En ese sentido, **LA RECUPERACIÓN DEL CAMPO ES UN ASUNTO DE EQUIDAD HISTÓRICA QUE DEMANDA MAYOR INVERSIÓN PÚBLICA Y FLUJOS DE CAPITAL PRIVADO.**

Por otro lado, la inversión pública está atada a los estrecheces presupuestales del Estado, unidas a la persistencia de la dinámica de absorción de recursos por parte

**VII. Pliego de modificaciones**

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<b>Artículo 1.</b> Modifíquese el artículo No.1 del Decreto Ley 2371 de 2015, el cual quedará así:  Modifíquese el numeral 1 del Artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:	<b>Artículo 1.</b> Modifíquese el artículo 1° del Decreto Ley 2371 de 2015, el cual quedará así:  Modifíquese el numeral 1 del Artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:	
<b>Artículo 218. Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario.</b> La administración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario estará a cargo de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario, la cual estará integrada de la siguiente manera:  - El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien la presidirá.  - El viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público  - El subdirector del Departamento Nacional de Planeación.  - El Gerente Técnico del Banco de la República. - El presidente de Asobancaria - El presidente del Banco Agrario de Colombia,  - Un representante de los gremios de la producción agropecuaria, elegido en la forma que prescriba el reglamento.	<b>Artículo 218. Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario.</b> La administración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario estará a cargo de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario, la cual estará integrada de la siguiente manera:  - El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural <b>que podrá delegar en el Viceministro de Asuntos Agropecuarios</b> , quien la presidirá. - <b>Dos (2) representantes del Presidente de la República, quienes no podrán delegar su participación.</b> - <b>El Ministro de Hacienda o Crédito Público quien podrá delegar en el Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público.</b> - <b>El Director del Departamento Nacional de Planeación quien podrá delegar en el Subdirector General Sectorial de la entidad.</b> - El Gerente Técnico del Banco de la República o su delegado. - <b>El Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural.</b>  - Un representante de los gremios de la producción agropecuaria, elegido en la forma que prescriba el reglamento.	
<b>Parágrafo 1°.</b> El único miembro autorizado para delegar su asistencia a las sesiones de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario es el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, en un Viceministro.	<b>Parágrafo 1. La delegación a la que se refiere el presente artículo se ejercerá en un funcionario de nivel directivo; el Ministro solo podrá delegar en el Viceministro. Los integrantes de esta comisión deberán asistir al menos una vez al año, en la que no les será aceptable la delegación.</b>	

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Parágrafo 2°.</b> La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario será ejercida a través de un empleado de nivel asesor de la planta de personal de Finagro de libre nombramiento y remoción del Ministro de Agricultura, quien deberá acreditar formación académica y experiencia profesional en las áreas financieras y de desarrollo agropecuario.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Presidente de Finagro asistirá a la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario con voz, pero sin voto.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> El Gobierno Nacional determinará mediante decreto la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario será ejercida a través de un empleado de nivel asesor <b>o directivo</b> de la planta de personal de Finagro de libre nombramiento y remoción del Ministro de Agricultura, quien deberá acreditar formación académica <b>y/o</b> experiencia profesional en las áreas financieras y de desarrollo agropecuario.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Presidente de Finagro asistirá a la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario con voz, pero sin voto.</p> <p><b>Parágrafo 4°. Los presidentes de Asobancaria y el Banco Agrario de Colombia asistirán por lo menos una vez en el año a la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario con voz, pero sin voto. Podrán ser invitados a las reuniones de la Comisión cuando así lo considere el Secretario Técnico de la Comisión.</b></p> <p><b>Parágrafo 5°. Podrán ser invitados a las reuniones de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario los representantes de las asociaciones campesinas y de los gremios de la producción agropecuaria, cuando así lo considere el Secretario Técnico de la Comisión.</b></p> <p><b>Parágrafo 6.</b> El Gobierno Nacional determinará mediante decreto la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario.</p>	
	<p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el artículo 2° de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 2° Del Crédito de Fomento Agropecuario y los criterios para su programación.</b> Para los efectos de ley, entiéndese por Crédito de Fomento Agropecuario el que se otorga a favor de personas naturales o jurídicas, para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexas o complementarias, en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas,</p>	<p>Es indudable el papel del crédito en entornos rurales, solo en términos de fomento y productividad, sino también en términos de fortalecimiento de las comunidades y de disminución de la pobreza multidimensional, además de convertirse en un mecanismo de generación de capacidad de</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
	<p>avícolas, forestales, afines o similares, y en la acuicultura.</p> <p>El Crédito Agropecuario se otorgará para la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos en las actividades indicadas. El Crédito de Fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria y a la superación de la pobreza, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país. Para tal fin la programación del crédito se hará teniendo en cuenta las directrices que determinen el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y el Ministerio de Agricultura."</p>	<p>agencia y de incremento de la propia valía de las comunidades.</p>
	<p><b>Artículo 3. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:</b></p> <p><b>Artículo 15. Inversión en Títulos de Desarrollo Agropecuario.</b> En desarrollo de lo previsto en el numeral 1° del artículo 10 de esta Ley, Finagro además de los recursos que capte del ahorro privado, contará con los provenientes de la emisión de los "Títulos de Desarrollo Agropecuario". Tales títulos serán suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda legal, deducido previamente el encaje, según lo establezca, mediante normas de carácter general, la Junta Monetaria, organismo que también fijará sus plazos y tasas de interés. Esta obligación no se hará extensiva a los bancos que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyos deberes a este respecto serán los establecidos en el artículo 25 de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), serán de una sola clase, y en consecuencia FINAGRO, o quien haga sus veces, deberá unificar los títulos de Desarrollo Agropecuario de Clase A y Clase B. Finagro contará con un término de un (1) año para realizar el proceso de unificación".</p>	<p>Se considera pertinente formular un artículo nuevo en el sentido en que se articule de manera adecuada la pretensión de unificación de las diferentes clases de títulos de desarrollo agropecuario, los cuales están regulados en el artículo 15 de la Ley 16 de 1990, de tal suerte que considera que la adecuación debe ser interviniendo este artículo.</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> Clases de Títulos de Desarrollo Agropecuario. Los títulos de Desarrollo Agropecuario emitidos por Finagro, o quien haga de sus veces, serán de una sola Clase.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los títulos de Desarrollo Agropecuario de Clase A y Clase B deberán unirse en la única clase estipulada en este artículo.</p>	<p><b>Artículo 4.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> Clases de Títulos de Desarrollo Agropecuario. Los títulos de Desarrollo Agropecuario emitidos por Finagro, o quien haga de sus veces, serán de una sola Clase.</p> <p><b>Parágrafo 1. La Junta Directiva del Banco de la República, determinará los porcentajes de validación de los Títulos de Desarrollo Agropecuario, teniendo en cuenta el tipo de productor.</b></p> <p><b>Parágrafo.</b> Los títulos de Desarrollo Agropecuario de Clase A y Clase B deberán unirse en la única clase estipulada en este artículo. <b>En todo caso el 50% de las inversiones que los establecimientos de crédito efectúen en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, serán destinados a la financiación de pequeños y micro productores agropecuarios.</b></p>	
<p><b>Artículo 3.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Colocaciones sustitutivas.</b> Los establecimientos de crédito deberán efectuar la inversión en Títulos de Desarrollo Agropecuario y podrán computar como colocaciones sustitutivas para el cumplimiento de su requerido de inversión el valor de la cartera agropecuaria otorgada con recursos propios que, además de cumplir con los requisitos que señale la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para el redescuento de los préstamos en FINAGRO, o quien haga de sus veces, no se encuentre en mora y reúna las condiciones financieras contempladas en la presente ley, únicamente de la siguiente manera:</p> <p>a) Un 80% en el sector primario b) Un 20% en el sector transformador, comercial y servicio de apoyo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La Junta Directiva del Banco de la República, determinará los porcentajes de validación de los Títulos de Desarrollo Agropecuario,</p>	<p><b>SIN MODIFICACIONES</b></p>	<p>Se modifica la numeración.</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>teniendo en cuenta el tipo de productor.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los créditos de fomento agropecuario otorgados al sector primario deberán ser priorizados para el micro productor, pequeño productor y mediano productor, así mismo, los otorgados a el sector transformador, comercial y servicio de apoyo. La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario reglamentará los porcentajes de recursos que se destinaran a cada grupo.</p>		
<p><b>Artículo 4.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Rango para definición de productores.</b> La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario determinará los tipos de productores agropecuarios, teniendo cuenta los ingresos de los productores. Estos deberán ser: Microproductor, pequeño productor, mediano productor y gran productor.</p>	<p><b>Artículo 6.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Rango para definición de productores.</b> La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario determinará los tipos de productores agropecuarios, teniendo en cuenta como mínimo la siguiente clasificación:</p> <p>a. <b>Micro productor</b> b. <b>Pequeño productor</b> c. <b>Mediano productor y</b> d. <b>Gran productor</b></p> <p><b>Parágrafo: La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario, en la definición de tipo de productor, deberá atender como mínimo a los siguientes criterios.</b></p> <p>1. <b>Activos totales del productor agropecuario, cuando se refiere a medianos y grandes productores.</b> 2. <b>Ingresos del productor, y que se deriven directamente del ejercicio de la actividad agropecuaria cuando se refiere a pequeños y micro productores.</b> 3. <b>Potencial de ingresos a futuro del proyecto productivo agropecuario, de acuerdo con el ciclo del producto. Este criterio se aplicará para los créditos de fomento para micro productores y pequeños productores".</b></p>	
<p><b>Artículo 5.</b> Modifíquese el artículo 28 de la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p>	<p><b>Artículo 7.</b> Modifíquese el artículo 28 de la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p>	

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 28.</b> Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario a pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, además a las plataformas tecnológicas Fintech y fondos de capital nacional que presten a micro y pequeños productores agropecuarios que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo.</p>	<p><b>Artículo 28.</b> Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario a pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, además a las plataformas tecnológicas Fintech y fondos de capital nacional que presten a micro y pequeños productores agropecuarios que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) o quien haga sus veces, en articulación con FINAGRO, adelantará en los municipios con los más altos índices de pobreza multidimensional, programas de educación y alfabetización financiera, haciendo especial énfasis en el acceso y uso de canales bancarios digitales y nuevas plataformas tecnológicas financieras que faciliten el acceso al crédito agrario.</p>	
<p><b>Artículo 6.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Línea de Cadena Productiva.</b> El Ministerio de Agricultura creará una línea de crédito de redescuento por medio de Finagro, o quien haga de sus veces, llamada "Línea de Cadena Productiva" para otorgar créditos a medianas y grandes empresas siempre y cuando la totalidad de los recursos estén dirigidos al fondeo de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios con los que mantienen relación comercial y hagan parte de la misma cadena.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las condiciones de este artículo. Para el otorgamiento de</p>	<p><b>Artículo 8.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Línea de Cadena Productiva. La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario</b> creará una línea de crédito de redescuento que será otorgada por Finagro, o quien haga sus veces, llamada "Línea de Cadena Productiva" dirigida a medianas y grandes empresas, con la finalidad de que a través de ellas se coloquen los recursos en los productores agropecuarios que hagan parte de la misma cadena productiva del sector primario.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las condiciones de este artículo. Para el otorgamiento de</p>	

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>estos créditos de redescuento las empresas deberán demostrar técnicamente que podrán colocar los recursos a micro, pequeños y medianos productores agropecuarios.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Bajo ninguna circunstancia las empresas beneficiarias de las líneas de crédito podrán obtener utilidad por estos desembolsos.</p>	<p>estos créditos de redescuento las empresas deberán demostrar técnicamente que podrán colocar los recursos a micro, pequeños y medianos productores agropecuarios.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En ninguna circunstancia las empresas beneficiarias de las líneas de crédito podrán obtener utilidad por estos desembolsos.</p>	
<p><b>Artículo 7.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Estructuración de créditos.</b> La estructuración de todas las líneas de crédito de Finagro, o quien haga de sus veces, los periodos de gracia y los años de vigencia del crédito, deberán ser sujetas al cronograma de ejecución de los proyectos productivos y a sus proyecciones de flujo de caja. Se tendrá en cuenta los estudios técnicos de cultivos de tardo rendimiento. Los establecimientos de créditos y entidades de primer piso deberán acatar dicha estructuración. La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario deberá reglamentar este artículo, teniendo en cuenta los cultivos de tardo rendimiento.</p>	<p><b>Artículo 9.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Estructuración de créditos. Los periodos de gracia y los años de vigencia del crédito de las líneas de crédito Finagro, o quien haga sus veces, que están dirigidas a la producción agropecuaria, deberán estar sujetas al cronograma de ejecución de los proyectos productivos y a sus proyecciones de flujo de caja.</b></p> <p><b>Se tendrá en cuenta los estudios técnicos de cultivo de tardo rendimiento. Los establecimientos de crédito y entidades de primer piso deberán acatar dicha estructuración.</b></p> <p><b>La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario deberá reglamentar este artículo, teniendo en cuenta que para la financiación de los cultivos de tardo rendimiento deberá observarse el ciclo productivo de estos.</b></p> <p><b>Parágrafo: La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario deberá reglamentar los criterios de asignación y acceso al crédito de fomento para pequeños y microproductores teniendo en cuenta los siguientes parámetros:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Potencialidad de ingresos de los proyectos productivos a financiar.</li> <li>Potencialidad de generación de ingresos de los proyectos productivos.</li> <li>Potencialidad de asociación de cadenas productivas.</li> <li>Potencialidad de generación de ingresos y de superación de pobreza multidimensional, en</li> </ol>	

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
	<p><b>especial en referencia a mujeres rurales".</b></p>	
<p><b>Artículo 8.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo nuevo. Costos y gastos administrativos.</b> Los establecimientos de crédito o entidades de primer piso que hagan de intermediarios para los desembolsos de créditos otorgados por Finagro, o quien haga de sus veces, solo podrán cobrar por los costos y gastos administrativos de la intermediación. Bajo ninguna circunstancia podrán tener ganancias, ingresos o comisiones por estas transacciones. La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario definirá la máxima tasa de intermediación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario realizará un estudio sobre el valor real de la intermediación de los establecimientos de crédito en el otorgamiento de créditos agropecuarios por parte de Finagro, y dentro de sus funciones determinará regulaciones para cumplir con el objetivo de este artículo. De igual manera, definirá el significado de costos y gastos administrativos.</p>	<p><b>SIN MODIFICACIONES</b></p>	<p>Se modifica la numeración.</p>
<p><b>Artículo 9.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo Nuevo.</b> Unidades Agrícolas Familiares. El gobierno por medios dos pilotos podrá extender las Unidades Agrícolas Familiares para inversión en proyectos productivos en territorios donde no hay desarrollo. A partir de los resultados, el Ministerio de Agricultura podrá seguir realizando apertura de las Unidades Agrícolas Familiares, sustentadas en estudios técnicos.</p>	<p><b>SIN MODIFICACIONES</b></p>	<p>Se modifica la numeración.</p>
<p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>SIN MODIFICACIONES</b></p>	<p>Se modifica la numeración</p>

VIII. Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

IX. Conflicto de Intereses

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los posibles beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de la iniciativa versa sobre la modificación al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y ningún congresista ejerce sus funciones en dicho sistema, no se configura causal para predicar un impedimento.

Por otro lado, al encontrar que los beneficiarios de créditos pertenecen al sector agropecuario, si el Congresista o algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley desarrollan la actividad agropecuaria como pequeño, mediano o gran productor, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, **aprobar en primer debate** el PROYECTO DE LEY No. 181 DE 2020 SENADO "Por el cual se prioriza los recursos de créditos agropecuarios al sector primario en Colombia y se dictan otras disposiciones", conforme al pliego de modificaciones anexo.

De los Honorables Senadores,

  
**FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIÉ**  
 Senador de la República  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 181 DE 2020 SENADO.**

*Por el cual se prioriza los recursos de créditos agropecuarios al sector primario en Colombia y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1.** Modifíquese el Artículo 1 del Decreto Ley 2371 de 2015, el cual quedará así:

*“Artículo 1. Modifíquese el numeral 1 del Artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:*

**Artículo 218. Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario.** La administración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario estará a cargo de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario, la cual estará integrada de la siguiente manera:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural que podrá delegar en el Viceministro de Asuntos Agropecuarios, quien la presidirá.
- **Dos (2) representantes del Presidente de la República, quienes no podrán delegar su participación.**
- **El Ministro de Hacienda o Crédito Público quien podrá delegar en el Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público.**
- **El Director del Departamento Nacional de Planeación quien podrá delegar en el Subdirector General Sectorial de la entidad.**
- El Gerente Técnico del Banco de la República o su delegado.
- **El Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural.**
- Un representante de los gremios de la producción agropecuaria, elegido en la forma que prescriba el reglamento.

**Parágrafo 1. La delegación a la que se refiere el presente artículo se ejercerá en un funcionario de nivel directivo; el Ministro solo podrá delegar en el Viceministro. Los integrantes de esta comisión deberán asistir al menos una vez al año, en la que no les será aceptable la delegación.**

**Parágrafo 2°.** La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario será ejercida a través de un empleado de nivel asesor o directivo de la planta de personal de Finagro de libre nombramiento y remoción del Ministro de Agricultura, quien deberá acreditar formación académica y/o experiencia profesional en las áreas financieras y de desarrollo agropecuario.

**Parágrafo 3°.** El Presidente de Finagro asistirá a la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario con voz, pero sin voto.

**Parágrafo 4°.** Los presidentes de Asobancaria y el Banco Agrario de Colombia asistirán por lo menos una vez en el año a la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario con voz, pero sin voto. Podrán ser invitados a las reuniones de la Comisión cuando así lo considere el Secretario Técnico de la Comisión.

**Parágrafo 5°.** Podrán ser invitados a las reuniones de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario los representantes de las asociaciones campesinas y de los gremios de la producción agropecuaria, cuando así lo considere el Secretario Técnico de la Comisión.

**Parágrafo 6.** El Gobierno Nacional determinará mediante decreto la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario.”

**“Artículo nuevo. Colocaciones sustitutivas.** Los establecimientos de crédito deberán efectuar la inversión en Títulos de Desarrollo Agropecuario y podrán computar como colocaciones sustitutivas para el cumplimiento de su requerido de inversión el valor de la cartera agropecuaria otorgada con recursos propios que, además de cumplir con los requisitos que señale la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para el redescuento de los préstamos en FINAGRO, o quien haga de sus veces, no se encuentre en mora y reúna las condiciones financieras contempladas en la presente ley, únicamente de la siguiente manera:

- a) Un 80% en el sector primario
- b) Un 20% en el sector transformador, comercial y servicio de apoyo.

**Parágrafo 1.** La Junta Directiva del Banco de la República, determinará los porcentajes de validación de los Títulos de Desarrollo Agropecuario, teniendo en cuenta el tipo de productor.

**Parágrafo 2.** Los créditos de fomento agropecuario otorgados al sector primario deberán ser priorizados para el micro productor, pequeño productor y mediano productor, así mismo, los otorgados a el sector transformador, comercial y servicio de apoyo. La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario reglamentará los porcentajes de recursos que se destinaran a cada grupo.”

**Artículo 6.** Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así

**“Artículo nuevo. Rango para definición de productores.** La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario determinará los tipos de productores agropecuarios, teniendo en cuenta como mínimo la siguiente clasificación:

- e. Micro productor
- f. Pequeño productor
- g. Mediano productor y
- h. Gran productor

**Parágrafo:** La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario, en la definición de tipo de productor, deberá atender como mínimo a los siguientes criterios.

- 4. Activos totales del productor agropecuario, cuando se refiere a medianos y grandes productores.
- 5. Ingresos del productor, y que se deriven directamente del ejercicio de la actividad agropecuaria cuando se refiere a pequeños y micro productores.
- 6. Potencial de ingresos a futuro del proyecto productivo agropecuario, de acuerdo con el ciclo del producto. Este criterio se aplicará para los créditos de fomento para micro productores y pequeños productores.”

**Artículo 7.** Modifíquese el artículo 28 de la ley 16 de 1990, el cual quedará así

**“Artículo 28. Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías.** El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario a pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, además a las plataformas tecnológicas Fintech y fondos de capital nacional que presten a micro y pequeños productores agropecuarios que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.

**Parágrafo.** La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:

**“Artículo 2° Del Crédito de Fomento Agropecuario y los criterios para su programación.** Para los efectos de ley, entiéndese por Crédito de Fomento Agropecuario el que se otorga a favor de personas naturales o jurídicas, para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexas o complementaria, en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, aptícolas, avícolas, forestales, afines o similares, y en la acuicultura.

El Crédito Agropecuario se otorgará para la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos en las actividades indicadas. El Crédito de Fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria y a la superación de la pobreza, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país. Para tal fin la programación del crédito se hará teniendo en cuenta las directrices que determinen el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y el Ministerio de Agricultura.”

**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 15 de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:

**“Artículo 15. Inversión en Títulos de Desarrollo Agropecuario.** En desarrollo de lo previsto en el numeral 1° del artículo 10 de esta Ley, Finagro además de los recursos que capte del ahorro privado, contará con los provenientes de la emisión de los “Títulos de Desarrollo Agropecuario”. Tales títulos serán suscritos por las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda legal, deducido previamente el encaje, según lo establezca, mediante normas de carácter general, la Junta Monetaria, organismo que también fijará sus plazos y tasas de interés. Esta obligación no se hará extensiva a los bancos que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuyos deberes a este respecto serán los establecidos en el artículo 25 de la presente ley.

**Parágrafo:** Los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), serán de una sola clase, y en consecuencia FINAGRO, o quien haga sus veces, deberá unificar los títulos de Desarrollo Agropecuario de Clase A y Clase B. Finagro contará con un término de un (1) año para realizar el proceso de unificación”.

**Artículo 4.** Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:

**“Artículo Nuevo. Clases de Títulos de Desarrollo Agropecuario.** Los títulos de Desarrollo Agropecuario emitidos por Finagro, o quien haga de sus veces, serán de una sola Clase.

**Parágrafo 1. La Junta Directiva del Banco de la República, determinará los porcentajes de validación de los Títulos de Desarrollo Agropecuario, teniendo en cuenta el tipo de productor.**

**Parágrafo.** Los títulos de Desarrollo Agropecuario de Clase A y Clase B deberán unirse en la única clase estipulada en este artículo. **En todo caso el 50% de las inversiones que los establecimientos de crédito efectúen en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, serán destinados a la financiación de pequeños y micro productores agropecuarios.”**

**Artículo 5.** Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así

**Parágrafo 2°. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) o quien haga sus veces, en articulación con FINAGRO, adelantará en los municipios con los más altos índices de pobreza multidimensional, programas de educación y alfabetización financiera, haciendo especial énfasis en el acceso y uso de canales bancarios digitales y nuevas plataformas tecnológicas financieras que faciliten el acceso al crédito agrario.”**

**Artículo 8.** Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:

**“Artículo nuevo. Línea de Cadena Productiva. La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario creará una línea de crédito de redescuento que será otorgada por Finagro, o quien haga sus veces, llamada “Línea de Cadena Productiva” dirigida a medianas y grandes empresas, con la finalidad de que a través de ellas se coloquen los recursos en los productores agropecuarios que hagan parte de la misma cadena productiva del sector primario.**

**Parágrafo 1.** La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las condiciones de este artículo. Para el otorgamiento de estos créditos de redescuento las empresas deberán demostrar técnicamente que podrán colocar los recursos a micro, pequeños y medianos productores agropecuarios.

**Parágrafo 2. En ninguna circunstancia las empresas beneficiarias de las líneas de crédito podrán obtener utilidad por estos desembolsos.”**

**Artículo 9.** Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:

**“Artículo nuevo. Estructuración de créditos. Los periodos de gracia y los años de vigencia del crédito de las líneas de crédito Finagro, o quien haga sus veces, que están dirigidas a la producción agropecuaria, deberán estar sujetas al cronograma de ejecución de los proyectos productivos y a sus proyecciones de flujo de caja.**

**Se tendrá en cuenta los estudios técnicos de cultivo de tardío rendimiento. Los establecimientos de crédito y entidades de primer piso deberán acatar dicha estructuración.**

**La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario deberá reglamentar este artículo, teniendo en cuenta que para la financiación de los cultivos de tardío rendimiento deberá observarse el ciclo productivo de estos.**

**Parágrafo: La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario deberá reglamentar los criterios de asignación y acceso al crédito de fomento para pequeños y microproductores teniendo en cuenta los siguientes parámetros:**

- e. **Potencialidad de ingresos de los proyectos productivos a financiar.**
- f. **Potencial de generación de ingresos de los proyectos productivos.**
- g. **Potencialidad de asociación de cadenas productivas.**
- h. **Potencialidad de generación de ingresos y de superación de pobreza multidimensional, en especial en referencia a mujeres rurales.”**

**Artículo 10.** Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:

**“Artículo nuevo. Costos y gastos administrativos.** Los establecimientos de crédito o entidades de primer piso que hagan de intermediarios para los desembolsos de créditos otorgados por Finagro, o quien haga de sus veces, solo podrán cobrar por los costos y gastos administrativos de la intermediación. Bajo ninguna circunstancia podrán tener ganancias, ingresos o comisiones por estas transacciones. La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario definirá la máxima tasa de intermediación.

**Parágrafo.** La Comisión Nacional de Financiamiento Agropecuario realizará un estudio sobre el valor real de la intermediación de los establecimientos de crédito en el otorgamiento de créditos agropecuarios por parte de Finagro, y dentro de sus funciones determinará regulaciones para cumplir con el objetivo de este artículo. De igual manera, definirá el significado de costos y gastos administrativos."

**Artículo 11.** Adiciónese un artículo nuevo a la ley 16 de 1990, el cual quedará así:

**"Artículo Nuevo.** Unidades Agrícolas Familiares. El gobierno por medios dos pilotos podrá extender las Unidades Agrícolas Familiares para inversión en proyectos productivos en territorios donde no hay desarrollo. A partir de los resultados, el Ministerio de Agricultura podrá seguir realizando apertura de las Unidades Agrícolas Familiares, sustentadas en estudios técnicos."

**Artículo 12. Vigencia.** La presente rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables congresistas,



**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
Senador de la República  
Ponente

Bogotá D.C., 12 de Mayo de 2021

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley N° 181 de 2020 Senado. **"POR EL CUAL SE PRIORIZA LOS RECURSOS DE CRÉDITOS AGROPECUARIOS AL SECTOR PRIMARIO EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**; Presentada por el H.S. Fernando Nicolás Araujo Rumié.

Cordialmente,

**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 416 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal, incondicional e individual.*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 416 DE 2021 SENADO

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Objeto de la iniciativa
- III. Justificación del proyecto
- IV. Contenido de la iniciativa
- V. Consideraciones del ponente
- VI. Proposición

#### I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional, iniciativa de la Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera.

Mediante comunicación con fecha del 7 de abril de 2021, la honorable mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado designó como único ponente para primer debate al senador Iván Marulanda.

#### II. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley propone crear el Sistema de Ingreso Vital (SIV) con el objetivo de materializar el espíritu de la Constitución Política de 1991 en cuanto a la garantía del derecho fundamental a un mínimo vital de subsistencia que permita a todas las personas satisfacer sus necesidades básicas y gozar de un nivel de vida digno en condiciones de mayor libertad.

#### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

##### 1. Antecedentes y justificación

La autora sostiene que el capitalismo y las condiciones de desigualdad y la precariedad de garantías de derechos que ha impuesto, ha generado el posicionamiento de propuestas sociales y políticas que ponen en el centro la vida de las personas como lo es la renta básica. Agrega que según Bertomeo y Raventós la renta básica universal "es un ingreso pagado por el estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva" (2006).

Señala igualmente que este monto se le otorgará "A cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente. En los distintos modelos de financiación de la Renta Básica hay variaciones de cuantía, de edades (más o menos cantidad según la edad), de inclusión o no de los menores, etc. Pero en todos los casos se trata de una cantidad monetaria que recibirán los ciudadanos individualmente (no por familia) y universalmente (no condicionado a determinados niveles de pobreza, pongo por caso)" (Bertomeo y Raventós. 2006).

La autora del proyecto indica que por su parte Iglesias señala que dentro de los modelos de renta básica se pueden distinguir modelos fuertes y débiles. Es así como, de la elección del modelo dependerá el tema de la financiación, sus destinatarios, el monto, su periodicidad. Así como también explorar los impactos en el mercado de trabajo, en el sistema social público y en el modelo de desarrollo de la economía. Señala entonces que los modelos débiles suponen una mínima alteración a estos campos por eso se consideran más viables, contrario a los modelos fuertes que implican transformaciones de mayor profundidad (2006).

En Colombia, agrega la Senadora Sandino, los modelos de política social residual y neosistencialista de las políticas neoliberales implementadas, dejan ver hoy sus consecuencias frente a la profundización de la pobreza. Así mismo argumenta que el carácter procíclico del gasto social, la desregulación y precarización de los mercados laborales, los subsidios focalizados a la demanda y la mercantilización de los derechos de la gente del común, son la consecuencia de un modelo de protección social adecuado a las necesidades de fortalecimiento de los mercados financieros, la austeridad fiscal, la defensa de los derechos de propiedad y el fortalecimiento del clientelismo.

La denominada "lucha contra la pobreza extrema", continúa la argumentación, resulta contradictoria y antagónica frente a la implementación de sistemas de protección social universalistas. El "manejo social del riesgo", la "inversión en recursos humanos" y las "políticas de promoción social", que han servido de base para múltiples programas sociales en Colombia, han mostrado su falta de idoneidad para mejorar de manera duradera las condiciones de vida de las personas y su poco compromiso para impulsar el tránsito hacia sociedades más justas e igualitarias. También ha quedado clara la manera como dichas políticas se ven afectadas por el ciclo económico y político en cuanto a los límites presupuestales que las condicionan y las relaciones clientelares que las sostienen.

Agrega la explicación: lo anterior se ve agravado en estos tiempos por la pandemia del covid-19 que, como lo señala Mora "pone a las sociedades frente a dos caminos excluyentes. O se profundizan los principios, objetivos e instrumentos del modelo que ha provocado la mencionada crisis económica y social, o se aprovechan las condiciones de la crisis para desplegar alternativas de política económica y social capaces de ofrecer herramientas que permitan tanto enfrentar la emergencia sanitaria como superar el orden económico y social que ha puesto en situaciones de precarización, vulnerabilidad e informalidad al grueso de la población" (Mora A, 2020).

En el primer camino, explica, se abre la posibilidad de pensar en salidas que logren minimizar el sufrimiento humano provocado por la pandemia, pero habilitando espacios para la transgresión del orden socioeconómico imperante. Acá las propuestas de renta básica o sistema de ingreso vital como el que proponemos mediante el presente proyecto tienen

<p>cabida, eso si y sólo si mantienen en su diseño y estructura los principios que les permitan establecerse como una alternativa al modelo neosistencialista y residual. (Mora A, 2020).</p> <p>Con la propuesta aquí presentada, sostiene la exposición de motivos, el país avanza en la introducción de tres principios transformadores en la política social: la universalidad, la individualidad y la incondicionalidad. Todos ellos opuestos a los principios de focalización, criterio familiar y condicionalidad que brindan sustento a los programas de asistencia pública y política social definidos en el marco del modelo neoliberal en Colombia. Estos principios se introducirán como una política de Estado; es decir, como un compromiso social institucionalizado que impida que el Sistema de Ingreso Vital sea manejado bajo relaciones clientelares entre los gobiernos y la población colombiana.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital, indica la autora del proyecto de ley, permite edificar un modelo de política social que le garantiza a cada persona una vida digna simplemente por el hecho de ser humano. En este sentido, el Sistema de Ingreso Vital avanza en la garantía de un derecho a la existencia que complementa las medidas orientadas a proteger, respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas del país. Además, define una política de empleo contraccíclica capaz de superar las visiones ortodoxas que, mediante las políticas de ocupación precarizada, han sido puestas en marcha y profundizadas por el neoliberalismo.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital no asume el umbral de pobreza monetaria como un techo o como un máximo que deba ser superado. Al contrario, el Sistema comprende dicho umbral como un mínimo desde el cual debe diseñarse la política social y todos los programas de erradicación de la pobreza y distribución del ingreso y la riqueza. De ahí la mayor generosidad del monto asignado por el Sistema de Ingreso Vital en comparación con aquellos otorgados por las transferencias monetarias condicionadas existentes en Colombia.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital se propone con el argumento de que es alternativa transformadora y efectiva para garantizar ingresos vitales a las familias colombianas, disminuyendo directamente la tasa de desempleo, reconociendo los oficios del hogar realizados por hombres y mujeres como un trabajo que debe ser debidamente remunerado y garantizando un derecho a la existencia a las personas que no gozan de una pensión y a los niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores en condición de discapacidad. Y asegura que, aunque su introducción tendrá también efectos positivos sobre el crecimiento económico, toma el desarrollo de las fuerzas productivas no como un fin en sí mismo, sino como un medio para garantizar el buen vivir y ofrecerle una vida más segura, digna y autónoma a todas las personas.</p> <p><b>2. Objetivo del Proyecto de ley</b></p> <p>El proyecto de ley que se presenta al Congreso de la República en la intención de buscar materializar el espíritu de la Constitución Política de 1991 en cuanto a la garantía del derecho fundamental a un mínimo vital de subsistencia que permita a todas las personas</p>	<p>satisfacer sus necesidades básicas y gozar de un nivel de vida digno. La propuesta se sustenta en numerosas sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia<sup>1</sup>.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital, se argumenta, tiene como objetivo otorgarle a cada persona, como derecho de ciudadanía, un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y que complemente la materialización de otros derechos económicos, sociales y culturales. El Sistema de Ingreso Vital no se propone ser un sustituto de las políticas sociales en materia de educación, salud, alimentación, vivienda y empleo. Más bien tiene el propósito de complementar el ejercicio de estos derechos por medio de la materialización de un nuevo derecho: el derecho a la existencia. En consonancia con las apuestas políticas del modelo social que la FARC propone al país, el Sistema de Ingreso Vital quiere garantizar a cada persona un nivel de vida digno simplemente por el hecho de ser humano.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital se implementaría de manera progresiva. Inicialmente, estaría articulado con las metas de erradicación de pobreza monetaria y búsqueda del pleno empleo. También, se comprometería con la concreción de objetivos que propendan por la superación de los distintos tipos de injusticia social que golpean a los grupos sociales más vulnerables de las gentes del común. En el largo plazo, el Sistema de Ingreso Vital garantizaría a todos los colombianos un derecho a la existencia de manera universal (por derecho de ciudadanía), individual (para cada persona) e incondicional (sin otro requisito que ser humano). Todo ello a través del desarrollo de un entramado normativo que lo consagre como política de Estado y que garantice su sostenibilidad económica.</p> <p>El Sistema de Ingreso Vital, es propuesto como un programa compuesto por tres pilares, cada uno de ellos comprometido con la superación de las injusticias sociales que golpean a distintas poblaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ingreso Vital de Existencia concede a las personas en condición de discapacidad y a los adultos mayores no jubilados un ingreso que los ubica por encima del umbral de pobreza monetaria y que garantiza un derecho a la existencia.</li> <li>• Ingreso Vital Garantizado Se propone otorgar a todas las personas dedicadas a labores del hogar y del cuidado no remuneradas, un ingreso mínimo que reconozca la ardua y valiosa labor que realizan, en condiciones de dignidad.</li> <li>• Ingreso Vital Remunerado Busca garantizar un ingreso vital a las personas en situación de desempleo para asegurarles una subsistencia mínima a ellas y sus familias, mientras acceden nuevamente al trabajo remunerado.</li> </ul> <p>El Sistema de Ingreso Vital para las Gentes del Común se propone superar diversos tipos de injusticia social:</p> <p><sup>1</sup> La Corte Constitucional de Colombia ha realizado importantes avances jurisprudenciales, que sirven de sustento normativo para la propuesta de Ingreso Vital que aquí se presenta (Sentencias T-426/1992, T-011/1998, T-384/1998, T-1002/1999, T-148/2002, T-391/2004 y T-249/2005, T-581A/2011). Además, ha desarrollado jurisprudencia relativa al contenido del mínimo vital de subsistencia y a su relación con otros derechos sociales, económicos y culturales (Sentencias T 426/1992, T 005/1995, T 076/96, T 160/1997, T 107/1998, T 483/2001, T 707/2002, T 999/2003, T 390/2004, T 146/1996, T 166/1997, T 174/1997, T 144/1999, T 121/2001, T 148/2002, T 1023/2003, T 552/2004, T- 373/1998; T-739/1998, T-497/1997, T 328/1998, T 329/1998 y T 263/1998).</p>
<p>a) Las que afectan a las personas en condición de discapacidad y adultos mayores por no gozar de un ingreso mínimo que les permita llevar una vida más autónoma, segura y digna;</p> <p>b) Las que aquejan mayoritariamente a las mujeres que se dedican a las labores del cuidado y del hogar cuando no se reconoce su labor ni se les otorga medios materiales para una mayor autonomía;</p> <p>c) Aquellas que golpean a las personas desempleadas del país en términos de la vulnerabilidad económica y social que sufren junto con sus familias.</p> <p>d) Las personas ingresarán a un solo pilar; sin embargo, podrán pasar de un pilar a otro de acuerdo con sus necesidades o preferencias individuales. Por ejemplo, una persona en condición de discapacidad que comience a buscar empleo podrá pasar del pilar de Ingreso Vital de Existencia al de Ingreso Vital Remunerado. De la misma forma, una mujer que prefiere dejar las labores del hogar y buscar otro tipo de empleo, podrá pasar del pilar de Ingreso Vital Garantizado al de Ingreso Vital Remunerado. Finalmente, una persona desempleada que alcance su edad de jubilación y carezca de pensión, podrá pasar del pilar de Ingreso Vital Remunerado o de Ingreso Vital Garantizado al de Ingreso Vital de Existencia. La movilidad entre los diferentes pilares es fundamental para garantizar los objetivos que se plantea el Sistema en términos de garantizar un derecho a la existencia.</p> <p><b>3. Necesidad del proyecto de ley</b></p> <p>La Senadora Sandino justifica su iniciativa en los siguientes hechos y argumentos:</p> <p><b>3.1 Pobreza monetaria</b></p> <p>Según las cifras reportadas por el DANE en 2019, la línea de pobreza a nivel nacional fue de \$327.674, que equivale a un crecimiento de 3,4% respecto a la línea de 2018 ubicada en \$316.815.</p> <p>En 2019, el porcentaje de personas dentro de la categoría pobres respecto al total de la población nacional fue 35,7%. En las cabeceras esta proporción fue 32,3% en los centros poblados y rural disperso 47,5%, es decir 8 puntos más que lo reportado en 2018 esto es el 27,0% y 11 puntos más para los centros poblados y zonas rurales dispersas 36.1%</p> <p>Las ciudades con mayor pobreza monetaria fueron Quibdó con 60,9%, Riohacha con el 49,3%, Cúcuta con 45,5%. En las cabeceras la pobreza monetaria se registró con un porcentaje de 12.1% y en los centros rurales dispersos representó un 20.3%. frente a los porcentajes reportados para 2018 11,4% y 18.5% respectivamente (Dane, 2020).</p> <p>Frente a la pobreza extrema, en 2019 9.6% del total de la población nacional se clasificaron dentro de esta categoría. Proporción que representa el 6.8% en las cabeceras y el 19.3% en los centros poblados y rural disperso.</p> <p>Todos estos datos, dan cuenta de la precariedad de la política social neo asistencial, que se ha agravado con el estado de emergencia por la situación de Pandemia. Ya Colombia antes</p>	<p>de la Crisis se había posicionado como la segunda economía con mayor desigualdad en distribución del ingreso en la región, luego de Brasil. (CEPAL 2019: p. 22).</p> <p>Hablamos de unas políticas focalizadas que pretenden sacar a las personas de estas categorías para señalar que la pobreza ha disminuido, sin embargo esto se ha traducido, tal como lo señala la Universidad de los Andes "en crecimiento de una clase media frágil. Es decir, hogares con niveles de ingreso y consumo superiores a las líneas de pobreza, pero no muy lejos de este margen. Se trata, por lo tanto, de una clase media con una alta exposición al ciclo económico" (U. Nacional, 2020)</p> <p>De esta forma, se constituye una clase media vulnerable, caracterizada por la informalidad y el trabajo a cuenta propia, que explica la fragilidad de sus fuentes de ingresos ante choques o crisis económicas. En el marco de la emergencia por el COVID 19 esto es justamente lo que ha ocurrido, pues son quienes tienen mayor dependencia en sus fuentes de ingreso de trabajos asociados a los sectores más vulnerables a la crisis actual. Son los sectores más expuestos a los efectos del confinamiento y a la pérdida de demanda por las medidas sanitarias establecidas.</p> <p>En ese sentido, los efectos de la crisis actual son vividos con mayor intensidad por los hogares de ingresos más bajos. La actual parálisis de actividades y la posible destrucción futura de empleos y de actividades productivas por cuenta propia, devolverán al país al menos una década atrás (U.Nacional, 2020) y se presupuesta que no se tendrá tasas de desempleo de un dígito por lo menos dentro de 10 años.</p> <p>Un estudio del Banco de la República reporta datos del Banco Mundial (2020) que prevé una caída del PIB colombiano del -2%, mientras que la OCDE (2020) estima un impacto inicial de la parálisis completa o parcial en la actividad económica en Colombia cercana al 23% del PIB. El CEDE (2020) establece que cerca de nueve millones de colombianos devengan sus ingresos de las actividades más vulnerables a la parálisis y estima que el cierre de esos sectores costará al menos 10% del PIB de cada mes. (Banco de la República 2020). Esto no es más que una muestra de cómo la pandemia actual puso al desnudo la fragilidad de la política social neo asistencial, segmentada, jerarquizada, que como se señaló atrás no han disminuido de la pobreza y por el contrario se han constituido en fuente de lucro político-electoral de intereses partidistas y particulares.</p> <p>Se requiere una transformación de las políticas, que ponga la vida en el centro, que no se reduzca a erradicar la pobreza y reducir brechas de desigualdad, sino que avance en la ampliación de las libertades, autonomía e independencia de las personas y las comunidades. Por ello, el Sistema de Ingreso Vital es un primer paso hacia este objetivo, buscando generar un proceso gradual que avance a la universalidad.</p> <p><b>3.2 Desempleo y subempleo</b></p> <p>Según la información reportada por el DANE la cifra de desempleo para el mes de julio de 2020 ascendió al 20,2% es decir 9.5 puntos más si se compara con julio de 2019 donde el porcentaje fue de 10,7%. Este informe reporta igualmente que la tasa global de participación fue de 56,5% frente al 63,0% reportado en 2019. En lo que respecta a la tasa de ocupación se reporta un 45,1% es decir 11,1 puntos menos (56,2%) que en julio de 2019. estas cifras</p>

<p>suelen ser más preocupantes cuando revisamos los datos desagregados por sexo, donde se tiene que el desempleo de los hombres entre mayo y julio de 2020 fue del 17%, en tanto para las mujeres fue de 25.5% (julio de 2020)</p> <p>Estas cifras evidencian cómo la crisis por la pandemia del Covid19 ha puesto al descubierto el fracaso del modelo actual que supedita la garantía de derechos a un mercado laboral precarizado y que cada vez recorta más garantías de las ganadas por trabajadores y trabajadoras históricamente.</p> <p>Se pone en cuestión igualmente si realmente es sostenible y pertinente un modelo de política social que atiende a las necesidades de fortalecimiento de los mercados financieros, la austeridad fiscal y la defensa de los derechos de propiedad o se requiere una transformación estructural del enfoque de estas políticas que no están dando un resultado eficaz para la mayoría de la población.</p> <p>El carácter procíclico del gasto social, la desregulación y precarización de los mercados laborales, la privatización, los subsidios focalizados a la demanda y la mercantilización de los derechos de los ciudadanos, constituyen la base de un modelo de política social adecuado a las necesidades de fortalecimiento de los mercados financieros, la austeridad fiscal y la defensa de los derechos de propiedad. Es por esto que la "lucha contra la pobreza extrema" resulta contradictoria de la implementación de sistemas de protección social universalistas. Estas políticas han mostrado su precariedad para mejorar las condiciones de vida de los individuos, y su falta de pertinencia para impulsar el tránsito hacia sociedades más justas, igualitarias y garantes de la libertad.</p> <p>No es posible resolver estos problemas apelando a políticas de flexibilización laboral, sino refundando la política social y su vínculo con el trabajo y el principio contributivo. El Sistema de Ingreso Vital que se propone mediante este proyecto de ley busca impactar justamente a las personas que se encuentran desempleadas, con el fin de que cuenten con un ingreso mínimo que les permita elegir con mayor libertad su proyecto de vida y opciones laborales con mayor posibilidad de negociación.</p> <p><b>3.3 Cifras sobre trabajo doméstico remunerado</b></p> <p>De acuerdo con la ENS la precariedad laboral y la discriminación laboral especialmente para las trabajadoras domésticas representa una problemática de amplias dimensiones, pues la mayor parte de la población ocupada en este sector son mujeres, habitantes de cordones de pobreza en las ciudades, la mayoría negras, y que han sido víctimas del conflicto armado (ENS; 2019). Muchas de estas trabajadoras viven la incertidumbre de un sector con alto grado de intermitencia en el empleo y temen llegar a una avanzada edad sin contar con la posibilidad de un retiro digno.</p> <p>Según cifras del DANE y ONU Mujeres en Colombia<sup>2</sup> 688 mil personas se dedican al trabajo doméstico, el 94% de las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado, son mujeres (647 mil), el 7% de la ocupación laboral de las mujeres, se concentra en el trabajo doméstico remunerado (DANE, 2020).</p> <p><sup>2</sup> DANE y ONU Mujeres, 2020</p>	<p>Adicionalmente indica que en el 5.6% de los hogares colombianos hay personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado. Solo 6 de cada 10 mujeres dedicadas al trabajo doméstico remunerado ganan un salario mínimo o menos (62%) y solo el 17% de las mujeres dedicadas al trabajo doméstico tienen acceso a seguridad social.</p> <p>Según la Escuela Nacional Sindical, los altos índices de informalidad en el sector del trabajo doméstico y su compleja estructura, así como la debilidad institucional y la falta de inspección laboral, lo convierten en un desafío en términos de cobertura en protección social, lo cual hace necesario aplicar medidas especiales de política pública y pisos de protección, para que se dé un acceso efectivo a la pensión en esta categoría de trabajadores. (ENS, 2019, p.47). Las cifras incluidas en esta investigación señalan que para el 2016 tan solo el 17,6 % de la población trabajadora en el servicio doméstico (dos de cada nueve trabajadoras) a nivel nacional, se encontraban afiliadas al sistema de pensiones, lo que deja alrededor del 81 % de las trabajadoras domésticas totalmente desprotegidas y sin esperanza de alcanzar una pensión para llevar una vida digna en su edad adulta. (ENS, 2019, p.47)</p> <p>Según 16 organizaciones sociales, que consultaron a 678 mujeres, 9 de cada 10 empleadas domésticas perdieron su trabajo en medio de la emergencia por el coronavirus. Entre 11 y 18 millones de personas en América Latina, y 55 millones en el mundo, viven del trabajo doméstico, la mayoría de ellas son mujeres. Este mismo estudio señala que el 59% de las mujeres se dedican al trabajo doméstico en Colombia no cotizan a pensión. Esta es una profesión que no garantiza los mínimos de un trabajo decente, lo que se evidencia aún más en el marco de la pandemia. El 51% de las empleadas domésticas dijo haber recibido algún dinero por parte del empleador estando en su casa, sin prestar el servicio. En este punto es importante señalar que los empleadores/as de trabajadoras domésticas de esta encuesta son de estratos socioeconómicos bajos, fenómeno en aumento en el país, y para quienes la iliquidez resultó un impedimento para responder con su obligación con las trabajadoras domésticas.</p> <p>Una de las características más significativas de este grupo poblacional es que la mayor parte de las mujeres se encuentran en edad adulta: el rango de edad principal es el que está entre los 40 y 50 años (se trata de 209 mujeres). De ellas, 168 trabajan por días y sólo 20 son empleadas a través de empresas de trabajo doméstico.</p> <p>Según un informe del Dane y el Grupo de Género y Economía de la Universidad Javeriana: "Las mujeres ocupadas pasaron de 9,2 millones en el segundo trimestre de 2019 a 6,7 en el mismo trimestre de 2020; es decir, más de 2,5 millones de mujeres perdieron su trabajo. En términos porcentuales, la ocupación de las mujeres disminuyó en un 27%, mientras que la de los hombres se redujo en 18%" (DANE, octubre de 2020)</p> <p>Este mismo informe señala que las tres actividades con mayor pérdida de empleo para las mujeres se relacionan con las labores de cuidado: actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico, expendio a la mesa de comidas preparadas y otras actividades de asistencia social sin alojamiento, en las que se perdieron 692 mil empleos de mujeres. (DANE, octubre de 2020)</p>		
<p>Para este sector, es evidente la desprotección, sobre todo de las trabajadoras por días, el contexto actual deja en evidencia que la formalización laboral no es suficiente para su bienestar mínimo. Por ello modelos económicos de sobrevivencia, como el Sistema de Ingreso Vital que se propone mediante este proyecto complementarán el nivel de vida y acceso a condiciones materiales dignas para estas mujeres, pues tendrían una mayor capacidad para negociar sus condiciones laborales y exigir mayores garantías.</p> <p><b>3.4 Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado</b></p> <p>Históricamente el trabajo doméstico y de cuidado, que ha sido descargado sobre los hombros de las mujeres, no ha sido reconocido ni valorizado. Como lo ha señalado ONU Mujeres la carga del trabajo doméstico y de cuidados de las mujeres es un factor estructural de la desigualdad de género que restringe notablemente la posibilidad de las mujeres de contar con ingresos propios, tener acceso a la protección social de participar plenamente en la política y la sociedad. (ONU Mujeres 2020)</p> <p>Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, el tiempo total de trabajo para mujeres y hombres en Colombia en el periodo 2016- 2017 fue de 13 horas con 24 minutos y 11 horas con 16 minutos diarios respectivamente. Presentando un incremento de 16 minutos en mujeres y 19 minutos en hombres frente al 2012-2013. Para el año 2017 en Colombia, las mujeres aportaron el 78,4% del total de horas anuales dedicadas al trabajo de cuidado no remunerado, mientras que los hombres aportaron 21,6%.</p> <p>El 7,9% de las mujeres en las cabeceras consideró que frente a las actividades domésticas hace mucho más de lo que le corresponde, el 8,2% de los hombres en cabeceras consideró que hace mucho menos de lo que le corresponde.</p> <p>En el periodo 2016-2017, el 16,3% de las mujeres y el 10,5% de los hombres participaron en actividades de cuidado a menores de 5 años, el 68,9% de las mujeres y el 34,2% de los hombres participaron en actividades de limpieza, mantenimiento y reparación para el hogar. El 38,0% de las mujeres y el 9,1% de los hombres participaron en actividades de mantenimiento de vestuario para las personas que conforman el hogar. En el total nacional, los hombres registraron una participación de 62,0% en actividades de trabajo de cuidado no remunerado y las mujeres, una participación de 89,5%.</p> <p>La producción del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados equivale al 20% del PIB colombiano. Esto significa que si este trabajo se pagara sería el sector más importante de la economía, por encima del sector de comercio (18% del PIB), el sector de administración pública (15%) y el de industria manufacturera (12%). La principal actividad de esta producción no remunerada es el suministro de alimentos, con 35%, seguida de la limpieza del hogar (25%) y cuidado de personas</p> <p>30 millones de personas aproximadamente, cuidan de otras al interior de sus hogares, preparando alimentos, haciendo limpieza, ayudando a otras personas a comer, bañarse o vestirse o estando al pendiente de ellas. 78% de las horas anuales que se destinan a todos los cuidados no remunerados en los hogares son realizados por las mujeres. (DANE, mayo de 2020)</p>	<p>Los anteriores datos permiten sustentar la necesidad de políticas que reconozcan esta labor y generen bienestar a la población. Con la priorización que realiza el Sistema de Ingreso Vital aquí propuesto, a quienes se dediquen al trabajo no remunerado, lo que se pretende es avanzar hacia la equidad de género, la disminución de brechas, el empoderamiento económico de las mujeres, mayor tiempo y posibilidades de decidir sobre sus vidas.</p> <p><b>3.5 Situación de las personas mayores</b></p> <p>En Colombia cerca del 30% de la población adulta mayor se encuentra en condiciones de pobreza extrema, no tienen ningún ingreso o este no supera la línea de pobreza (es decir, su ingreso mensual está por debajo de 165.300 pesos). Si a esto le sumamos la cantidad de personas que hoy se encuentran en la informalidad, que representan el 60% de la población en edad laboral a nivel nacional, se tiene un panorama completamente negativo para que quienes debieran tener condiciones de asegurar una pensión digna a través de la cotización lo hagan, pues sus condiciones laborales no son estables y no tienen un ingreso fijo que les garantice acceder al sistema pensional en Colombia.</p> <p>La escasa cobertura pensional que hoy se tiene se encuentra en porcentajes alarmantes, según el Fondo Monetario Internacional en el 2018 solo el 23% de la población en edad de pensión goza de este derecho, mientras que el 77% no lo tiene. Además, en Colombia como en otros países no es un secreto que las mujeres reciben menos salarios que los hombres y eso se ve reflejado también en el acceso a la pensión; según un estudio sobre el Panorama Social en América Latina realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Colombia solo el 21% de las mujeres mayores de 60 años goza de una pensión. Según cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE) las mujeres mayores de 60 años son 5,9 millones, lo que significa que este 21% corresponde a 1.3 millones de mujeres mayores de 60 años que pueden gozar de este derecho.</p> <p>En relación con la cobertura de pensión para mujeres mayores de 60 años en América Latina, estamos en la escala más baja frente a países como: Bolivia con una cobertura del 92,5%; Argentina con 81,3%; Chile con 74,6%; Brasil con 75,2%; México con 52,8%; Perú con 32,5%, etc.</p> <p><b>4. Medidas que se pretenden implementar con el proyecto de ley</b></p> <p>El proyecto de ley pretende a través del sistema de ingreso vital otorgarle a cada persona un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y que complemente sus otros derechos económicos, sociales y culturales y de esta forma garantizarle a cada persona un nivel de vida digno a cada persona simplemente por el hecho de ser humano.</p> <p>El proyecto se compone de 13 artículos que incluyen las siguientes medidas</p> <table border="1" data-bbox="829 2217 1430 2282"> <thead> <tr> <th data-bbox="829 2217 1008 2282">Articulado</th> <th data-bbox="1008 2217 1430 2282">Contenido</th> </tr> </thead> </table>	Articulado	Contenido
Articulado	Contenido		

1 Objeto	Establece como objeto de la ley la creación del Sistema de Ingreso Vital SIV
2 definición	Establece el SIV como el reconocimiento al derecho a la existencia, un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y complementar otros derechos
3 valor	Línea de pobreza monetaria más alta calculada por el DANE para los dominios Total Nacional, Cabeceras, Centros Poblados y Rural Disperso, Ciudades y Áreas Metropolitanas y Otras Cabeceras.
4 exención fiscal	El ingreso que se incluye en el SIV se establece exento a toda imposición tributaria.
5 duración	El derecho a la recepción del ingreso del SIV tendrá vigencia durante el periodo en que la persona beneficiaria reúna los requisitos establecidos en la presente Ley
6 implementación	La implementación será progresiva. En principio estará orientada a la superación de los distintos tipos de injusticia social que golpean a los grupos sociales más vulnerables de la sociedad. En el largo plazo, el SIV se convertirá en una Renta Básica de Ciudadanía que garantizará a cada persona residente en Colombia.
7 pilares	Establece los tres pilares por los que estará compuesto el SIV, cada uno de ellos comprometido con la superación de las injusticias sociales que golpean a distintas poblaciones: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pilar de Ingreso Vital de Existencia dirigido a las personas mayores mayores no jubilados</li> <li>2. Pilar de Ingreso Vital Garantizado: otorgado a todas las personas mayores de edad dedicadas a labores del hogar y del cuidado no remuneradas</li> <li>3. Pilar de Ingreso Vital Remunerado: busca garantizar un ingreso vital a las personas mayores de edad en situación de desempleo para asegurarles una subsistencia mínima a ellas y sus familias.</li> </ol>

8 financiación	financiamiento progresivo para la cobertura prevista por el SIV por medio de instrumentos fiscales redistributivos de ingresos y gastos de fuente fiscal permanente
9 ente rector	Entidad gestora del siv y régimen de funcionamiento
10 reglamentación	El gobierno nacional la realizará en el plazo máximo de un año.
11 progresividad	Definición de una Comisión de Estudios destinada a establecer una estrategia económica, política, social y cultural que permita instaurar en una Renta Básica de Ciudadanía en Colombia
12 suspensión	Establece las causales de suspensión del ingreso
13 extinción	Determina los efectos de la extinción y la obligación de reintegro.

5. Impacto fiscal y financiero

	2020				2021				2022				2023																			
	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos	Millones de pesos																	
<b>Impacto fiscal</b>	<table border="1"> <tr> <td>Impacto fiscal total</td> <td>1.000.000</td> </tr> </table>																Impacto fiscal total	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Impacto fiscal total	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000																	
<b>Impacto financiero</b>	<table border="1"> <tr> <td>Impacto financiero total</td> <td>2.000.000</td> </tr> </table>																Impacto financiero total	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Impacto financiero total	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000																	

**6. Fundamentos jurídicos**

Los siguientes son los argumentos jurídicos en los cuales se sustenta el proyecto de ley:

**6.1 Marco jurídico internacional**

La construcción de una renta básica universal se encuentra íntimamente vinculada al artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece el derecho a un nivel de vida adecuado:

Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Igualmente se encuentra vinculada al cumplimiento del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

La Organización Internacional del Trabajo ha establecido diferentes convenios ratificados por los Estados que buscan generar condiciones de vida digna para la ciudadanía. De tal forma podemos nombrar:

- Convenio de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) "Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores." Convenio de la OIT sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) "Todo Miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable."
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) "En el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los Miembros para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales... a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente... En particular, adoptar y ampliar medidas de protección social – seguridad social y protección de los trabajadores – que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de: condiciones de trabajo saludables y seguras... y la adaptación de su alcance y

cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos."

- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), Establece en su artículo 3 que: Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes: a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, núm. 156 (1981) Este Convenio establece medidas para solucionar las tensiones que pueden surgir cuando se trata de conciliar la vida laboral y la vida familiar, así como los efectos perjudiciales de esas tensiones sobre la igualdad de género en el trabajo y en el hogar, la lucha contra la pobreza, la protección social y el rendimiento de las empresas. También se establecen las ventajas de abordar esos conflictos y se identifican las políticas que pueden ayudar a atenuar las tensiones en beneficio de las familias, las empresas y las sociedades en general.

Todos estos instrumentos internacionales al tratarse de normas de Derechos Humanos, entran a integrar la Constitución Nacional y a ser parámetros de control de constitucionalidad de las leyes y de interpretación a través del bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución Política.

Por su parte, el Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos dedicó su informe de 22 de marzo de 2017 al tema de la renta básica en el que señala que:

Para evaluar la utilidad y la aceptabilidad de la renta básica desde una perspectiva de derechos humanos, conviene identificar las principales categorías de motivaciones:

- a) Desalentar la ociosidad e incentivar el trabajo.
- b) Eficiencia, en lo que respecta a impedir el cobro fraudulento de prestaciones, los programas redundantes, la acumulación de beneficios y la hipertrofia de las burocracias. Como dijo, exultante, un analista, "hay que despedir a unos cuantos millones de burócratas"
- c) Adaptación a los avances tecnológicos, tanto para compensar el enorme número de empleos perdidos en una época de automatización y robotización, como para garantizar una cierta redistribución básica de la riqueza en una época caracterizada por el crecimiento exponencial de la riqueza de los empresarios del sector de la tecnología.
- d) El derecho al trabajo, entendido como la promoción del pleno empleo para toda la población o como la posibilidad de que cada persona elija un trabajo satisfactorio.

<p>e) La libertad, para poder optar por una carrera profesional o adoptar decisiones en ese ámbito, o para ejercer los derechos políticos gracias a cierto grado de seguridad económica.</p> <p>f) La equidad y la justicia social.</p> <p>Igualmente indica que "la inseguridad económica es una amenaza fundamental para los derechos humanos. No solo constituye una amenaza para el disfrute de los derechos económicos y sociales, aunque esta sea una de las principales preocupaciones. La desigualdad extrema, el rápido aumento de la inseguridad y el control de la política por las élites económicas en muchos países amenazan con socavar la defensa y, en última instancia, la viabilidad de los sistemas democráticos de gobernanza del que depende el marco de derechos humanos."</p> <p>Frente a la garantía de derechos que relacionan con la renta básica señala que "el derecho a trabajar, el derecho a la seguridad social y, sobre todo, el derecho a un nivel de vida adecuado deben ocupar un lugar destacado en la agenda de la comunidad de derechos humanos. Si esos derechos se dejan al margen, la agenda en su conjunto se encontrará cada vez más desvinculada de las cuestiones más acuciantes y urgentes de la actualidad". Haciendo énfasis en la centralidad del Estado en la garantía de derechos y la justicia redistributiva "contrariamente a la ortodoxia preconizada por las instituciones económicas y los agentes empresariales en los últimos años, es necesario que resurja el apoyo a la función central del Estado, así como reconocer la importancia de unas políticas fiscales justas y progresivas y el carácter indispensable de políticas que garanticen la justicia redistributiva.</p> <p>También menciona como las circunstancias actuales tienen efectos diferenciales en las mujeres al establecer que "las consecuencias de la creciente inseguridad económica en la igualdad de género son casi siempre negativas. Sigue siendo cierto que, "por término medio, las carreras profesionales de las mujeres son más breves, más accidentadas y menos remunerativas que las de los hombres", y que ello tiene repercusiones en la seguridad social y las disposiciones conexas. Los defensores de los derechos humanos de la mujer deben participar en mayor medida en los debates sobre la protección social y la renta básica.</p> <p>Frente al acceso a la renta básica de las personas migrantes fue enfático en señalar que "los defensores de la renta básica deben velar por que los planes concretos de aplicación de este planteamiento no se vinculen directamente a la nacionalidad en detrimento de los miembros de la comunidad que no la tengan".</p> <p><b>6.2 Marco jurídico nacional</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 1 los principios de dignidad humana y de solidaridad, a partir de la sentencia T246 de 1992 los tomó como fundamento para señalar cómo estos deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna. Dado que, el Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del</p>	<p>país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.</p> <p>Es así como el concepto mínimo vital puede ser entendido como el punto de partida para la concreción de los derechos humanos en particular para los derechos sociales, ya que alude a la protección de condiciones mínimas de subsistencia, que conduce a medidas por parte de los Estados para garantizar las necesidades básicas de los individuos y la supervivencia de sus ciudadanos. En Colombia, la Corte Constitucional con sus sentencias, inicia el desarrollo del derecho al mínimo vital, por lo tanto, utilizando la metodología de línea jurisprudencial se analizó la protección dada a este derecho.</p> <p>Mediante la Sentencia T 011 de 1998 Se determina que, el mínimo vital, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 5, 25 y 53 de la Constitución Política, incorpora un componente social que obliga al Estado a considerar a la persona en su plena dimensión, no sólo material sino espiritual, cuya subsistencia digna, no se agota en la simple manutención, mediante el suministro de alimentos, sino que involucra todas las necesidades inherentes a su condición de ser humano, inserto en la familia y en la sociedad.</p> <p>Por su Parte la Sentencia SU 995 de 1999 la Corte avanza en la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), que no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida. Igualmente, es razonable pensar que al momento de esbozar el contenido de la expresión "vida digna" o "mínimo vital", se acuda a los criterios más amplios y realistas posibles para registrar la forma como está conformada la estructura socio económica y asegurar los fines esenciales del Estado -v.gr. promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Cf. artículo 2 C.P.).</p> <p>Esta sentencia, entonces, protege el derecho fundamental de las personas a la subsistencia, como emanación de las garantías a la vida (Art. 11 C.P.), a la salud (Art. 49 C.P.), al trabajo (Art. 25 C.P.), y a la seguridad social (Art. 48 C.P.), no obstante, resalta la Corte, este derecho no se agota en la satisfacción de las necesidades de mera subsistencia biológica del individuo, pues debe permitir el ejercicio y realización de los valores y propósitos de vida individual.</p> <p>En la Sentencia T 205 de 2010 la Corte señala aspectos importantes sobre el concepto y la protección al mínimo vital. Así plantea, que existen varias normas a nivel supranacional de las que se desprende el Derecho Fundamental al mínimo vital y que denotan su estrecha relación con la dignidad humana, al igual que su transversalidad, pues abarca diferentes ámbitos en el ordenamiento jurídico, los cuales son objeto de protección.</p>
<p>Analiza la Declaración Universal de Derechos Humanos, protege la subsistencia de las personas, tanto del individuo como de su núcleo familiar. Otro elemento que analiza la Corte es que no se trata de cualquier tipo de subsistencia, sino que la misma debe revestirse de tales calidades que impliquen el desarrollo de la dignidad humana. Establece que el concepto de mínimo vital es mucho más amplio que la noción de salario, cobijando incluso ámbitos como los de la seguridad social.</p> <p>Reitera la Corte que, el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona. Así, este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y depende del entorno personal y familiar de cada quien.</p> <p><b>6.3 Experiencias internacionales sobre renta básica</b></p> <p>El establecimiento de una renta básica o el reconocimiento del derecho a la existencia como medida que apunta a garantizar las condiciones de libertad e igualdad, es una medida que ha sido implementada en otros países, lo que da cuenta que es posible avanzar hacia políticas sociales más garantistas, sin ligar la existencia al trabajo asalariado y al sistema de producción la garantías materiales de existencia.</p> <p>Países como Finlandia, Kenya, Namibia, Uganda y ciudades de Italia, España, Escocia, Francia, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Brasil y la India han generado acciones experimentales hacia una renta básica. Estos países dan cuenta de resultados que muestran que la introducción de la renta básica no desestimula el trabajo, y por el contrario mejora el sentimiento de libertad y seguridad de las personas. Adicionalmente, han impulsado modelos económicos comunitarios, para erradicar la pobreza extrema y promover trabajos valiosos para los contextos locales.4</p> <p>Para el caso de España, la Ley de Renta Básica de ciudadanía establece una prestación económica que se hace efectiva a todos los ciudadanos mayores de edad, residentes en el territorio y cuyos ingresos no excedan de 1 vez el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, aun cuando no deseen trabajar remuneradamente, y en una cuantía suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Estableciendo como finalidades la garantía de una renta mínima básica para satisfacer necesidades básicas, garantizar la autonomía y libertad en las elecciones de trabajo, racionalizar el sistema de subsidios condicionados y evitar el fraude y la existencia de la economía sumergida.</p> <p>Por su parte las comunidades autónomas de Murcia y Extremadura también incluyeron dentro de sus sistemas jurídicos políticas de renta básica con diferentes alcances y ámbitos de aplicación. Para el caso de Extremadura se estableció la renta básica de inserción destinada a cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentran en situación de exclusión o riesgo de exclusión, y a promover su integración social y laboral, de percepción periódica y duración determinada. Sin embargo, esta no posee el carácter de individual dado que va dirigida al titular de la unidad familiar.</p> <p>En el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, la ley de renta básica de inserción la determina como "una prestación social de naturaleza económica que tiene por finalidad</p>	<p>contribuir a la satisfacción de las necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil, sin que ello suponga, en ningún caso, la sustitución, modificación o extinción de los deberes que tienen las personas obligadas civilmente a la prestación de alimentos" la cual "reconocerá a su titular con carácter alimenticio, en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia. En consecuencia, es intransferible y no podrá darse en garantía de obligaciones, ser objeto de cesión, retención, embargo, compensación o descuento, salvo en los supuestos y con los límites establecidos en la legislación civil aplicable al respecto". Tiene carácter subsidiario a las pensiones y prestaciones a las que fuere titular el o la beneficiaria, así como carácter complementario a rentas o subsidios de menor valor.</p> <p>En Latinoamérica las experiencias similares a la renta básica se sitúan en países como Brasil que en 2003 aprobó una renta básica para ser implementada de manera gradual. En Argentina se implementó a partir de noviembre de 2009 la denominada Asignación Universal por Hijo. Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. El Estado busca asegurarse que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrar. Estas medidas avanzan hacia un modelo de renta básica pero no se consideran como tal pues no cumplen con los principios de incondicionalidad, individualidad y universalidad.</p> <p>Este análisis nos permite afirmar que el modelo del Sistema de Ingreso Vital que se pretende implantar con este proyecto, constituye un paso para avanzar a la consolidación de un modelo de Renta Básica universal. Se abre camino entonces a un modelo que busque impulsar un reparto más equitativo de las tareas sociales y domésticas, y reconocer actividades subvaloradas por el mercado, pero fundamentales para la vida social.</p> <p><b>Referencias</b></p> <p>Asamblea General de NNUU, 2017, Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, en <a href="https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/073/32/PDF/G1707332.pdf?OpenElement">https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/073/32/PDF/G1707332.pdf?OpenElement</a></p> <p>Bertomeo M, Raventós D, 2006, El Derecho a la existencia y la renta básica de ciudadanía, en <a href="http://www.redrentabasicas.org">www.redrentabasicas.org</a></p> <p>Banco de la República, 2020, Diferencias regionales en el impacto económico del aislamiento preventivo por el COVID-19: estudio de caso para Colombia, Núm. 290</p> <p>CEPAL, 2016, Seminario Internacional Renta básica y distribución de la riqueza, Senado de la República de México</p> <p>DANE , mayo 2020, principales indicadores del mercado laboral, en Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)</p> <p>DANE , mayo 2020, medición de empleo informal y seguridad social, en Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)</p>

<p>DANE y ONU MUJERES, mayo 2020, Cuidado no remunerado en Colombia: brechas de género</p> <p>DANE , julio de 2020, índice de pobreza multidimensional 2019, en <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/nota_met-_pobreza_multidimensional_19.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/nota_met-_pobreza_multidimensional_19.pdf</a></p> <p>DANE y Universidad Javeriana, 2020, informe sobre cifras de empleo y brechas de género, disponible en <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf</a></p> <p>DONCEL, L. (2019). "El mundo ensaya la renta básica". Diario El País, edición digital. Disponible en: <a href="https://elpais.com/economia/2019/11/23/actualidad/1574533506_194791.html">https://elpais.com/economia/2019/11/23/actualidad/1574533506_194791.html</a>.</p> <p>Escuela Nacional Sindical, 2019, Historias tras las cortinas: El trabajo doméstico en Colombia: Entre transacciones, incertidumbres y resistencias, p.17, en <a href="https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2019/03/TRA_DOM_2019.pdf">https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2019/03/TRA_DOM_2019.pdf</a></p> <p>Escuela Nacional Sindical, 2020, La penosa situación de las trabajadoras domésticas en la pandemia, según encuesta, disponible en <a href="http://ail.ens.org.co/noticias/la-penosa-situacion-de-las-trabajadoras-domesticas-en-la-pandemia-segun-encuesta/">http://ail.ens.org.co/noticias/la-penosa-situacion-de-las-trabajadoras-domesticas-en-la-pandemia-segun-encuesta/</a></p> <p>GARAY, L. y ESPITIA, J. (2020). Renta básica extraordinaria como medida social de emergencia para enfrentar algunos de los impactos de la pandemia del COVID-19 en Colombia. Bogotá: Viva la Ciudadanía.</p> <p>Iglesias J., 2006, Renta básica de los iguales, en Revista Espacio Crítico No 5, disponible en <a href="http://www.espaciocritico.com">www.espaciocritico.com</a></p> <p>Mora A, 2020, Una renta básica para enfrentar el neoliberalismo y el covid-19 en Colombia, en revista izquierda No 86, disponible en <a href="https://revistaizquierda.com/secciones/numero-86-junio-del-2020">https://revistaizquierda.com/secciones/numero-86-junio-del-2020</a></p> <p>ZAMORANO, E. (2020). "¿La renta básica funciona? Estos son los países donde se ha probado (y sus resultados)", Diario El Confidencial, Edición digital. Disponible en: <a href="https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2020-03-04/renta-basica-social-alask-afinlandia-ingresos_2479827/">https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2020-03-04/renta-basica-social-alask-afinlandia-ingresos_2479827/</a>.</p> <p>Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.</p> <p>LEY 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de inserción.</p> <p>Universidad Nacional- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2020, COVID-19: Efectos económicos y políticas públicas para enfrentar la crisis, Investigaciones y productos CID N° 36</p>	<p><b>Referencias jurisprudenciales</b></p> <p>Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T- 426 de 24 de junio de 1992, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.</p> <p>Corte Constitucional, Sentencia T-384 de 30 de julio de 1998, MP Alfredo Beltrán Sierra.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T-1002 de 9 de diciembre de 1999, MP José Gregorio Hernández Galindo.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T-148 de 1 de marzo de 2002, MP Manuel José Cepeda Espinosa.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T-391 de 29 de abril de 2004, MP Jaime Araujo Rentería.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T-249 de 31 de marzo de 2005, MP Manuel José Cepeda Espinosa.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T-581A de julio 25 de 2011, MP Mauricio González Cuervo.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 005 de enero 16 de 1995, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 076 de 28 de febrero de 1996, MP Jorge Arango Mejía.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 160 de 20 de marzo de 1997, MP Carlos Gaviria Díaz Corte.</p> <p>Constitucional Sentencia T 107 de 24 de marzo de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 483 de 10 de mayo de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 707 de 30 de agosto de 2002, MP Rodrigo Escobar Gil.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 999 de 27 de octubre de 2003, MP Jaime Araujo Rentería.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 390 de 29 de abril de 2004, MP Jaime Araujo Rentería.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 146 de 17 de abril de 1996, MP Carlos Gaviria Díaz.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 166 de 1 de abril de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 174 de 8 de abril de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 144 de 15 de marzo de 1999, MP José Gregorio Hernández Galindo.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 121 de 1 de febrero de 2001, MP Carlos Gaviria Díaz.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 148 de 1 de marzo de 2002, MP Manuel José Cepeda Espinosa.</p>
<p>Corte Constitucional Sentencia T 1023 de 30 de octubre de 2003, MP Alfredo Beltrán Sierra.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 552 de 1 de junio de 2004, MP Jaime Araujo Rentería.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T- 373 de 22 de julio de 1998, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T-739 de 1 de diciembre de 1998, MP Hernando Herrera Vergara.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T-497 de 3 de octubre de 1997, MP Carlos Gaviria Díaz.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 328 de 3 de julio de 1998, MP Fabio Morón Díaz Corte.</p> <p>Constitucional Sentencia T 329 de 3 de julio de 1998, MP Fabio Morón Díaz.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 283 de 4 de junio de 1998, MP Fabio Morón Díaz.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 011 de 29 de enero de 1998, MP José Gregorio Hernández Galindo.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia SU995 de 9 de diciembre de 1999, MP Carlos Gaviria Díaz.</p> <p>Corte Constitucional Sentencia T 205 de 23 de Marzo de 2010, MP Juan Carlos Henao Perez.</p> <p><b>IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El artículo 1 propone crear el Sistema de Ingreso Vital (SIV) que busca garantizar el derecho fundamental a un mínimo vital de subsistencia que permita a todas las personas satisfacer sus necesidades básicas y gozar de un nivel de vida digno en condiciones de mayor libertad.</p> <p>El artículo 2 y el artículo 3 tienen por objetivo definir el SIV como un ingreso que le permita superar la pobreza monetaria y que complemente la materialización de los demás derechos económicos, sociales y culturales a las personas, y buscan definir el monto entregado a cada beneficiario, siendo este la línea de pobreza monetaria más alta calculada por el DANE para los dominios Total Nacional, Cabeceras, Centros Poblados y Rural Disperso, Ciudades y Áreas Metropolitanas y Otras Cabeceras.</p> <p>Los artículos 4, 5 y 6 establecen que el SIV quedará exento del carácter sin que pueda sufrir imposición tributaria alguna, que el derecho a la recepción del ingreso del SIV se prolongará durante el periodo en que la persona beneficiaria reúna los requisitos establecidos en la presente Ley, y define la implementación de la misma.</p> <p>El artículo 7 define los tres pilares del SIV, 1) el Pilar de Ingreso Vital de Existencia, 2) el Pilar de Ingreso Vital Garantizado y 3) el Pilar de Ingreso Vital Remunerado.</p> <p>Los artículos 8, 9, 10 y 11 definen la financiación del SIV, la reglamentación y funcionamiento, su implementación y la definición de una Comisión de Estudios destinada a establecer una estrategia económica, política, social y cultural que permita instaurar en una Renta Básica de Ciudadanía en Colombia.</p>	<p>Los artículos 12 y 13 definen las causas por las cuales se suspenderá la percepción del SIV.</p> <p><b>V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE</b></p> <p>El presente proyecto de ley representa una visión valiosa de la función social que debe tener el Estado Colombiano y está fundamentado en cuidadosas investigaciones sobre los avances contemporáneos en el campo del papel y la intervención de los estados en la construcción de igualdad, desarrollo económico y social y valoración de la dignidad humana en el contexto de las políticas públicas.</p> <p>Su exposición de motivos tiene una sólida fundamentación jurídica, se erige como un desarrollo normativo de líneas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Constitucional, y está enmarcada tanto en el orden jurídico nacional como internacional. Respetamos profundamente esta visión económica del Estado, y por lo mismo traemos los argumentos contenidos en dicha exposición de motivos para consideración de los integrantes de la Comisión, pues consideramos necesario debatir y discutir todas las ideas y proyectos que busquen garantizar el derecho a la vida digna para todos los colombianos. En últimas, es de esta discusión que se nutre nuestra democracia.</p> <p>No obstante, es preciso resaltar que actualmente cursa en la Comisión Tercera del Senado un Proyecto de Ley de Renta Básica Permanente, producto de más de un año de discusiones con más de 580 organizaciones sociales, ciudadanía, congresistas y con el apoyo técnico y conceptual de los profesores Garay y Espitia. El presente proyecto de Ley, si bien busca cumplir con la obligación ética y constitucional del Estado de garantizar a la población colombiana el derecho a vivir con dignidad, no hizo parte ni fue discutido en el marco de esta amplia conversación social. Igualmente, este proyecto se aleja de las capacidades del Estado, cuyas finanzas públicas han sido deterioradas fuertemente por la dramática crisis del COVID-19. Somos conscientes de que sobre los congresistas recae la responsabilidad con el pueblo colombiano de plantear el gasto social acorde con las capacidades del Estado, de tal suerte que permita garantizar el derecho a la vida digna y que permita la reactivación económica del país a través de la reactivación social. Claro está, en consonancia con las disponibilidades y las realidades económicas y fiscales de la nación.</p> <p>El proyecto de ley que estudia la Comisión Tercera a partir de la presente ponencia está intencionado en la línea correcta de las responsabilidades públicas con la sociedad, en el marco del Estado Social de Derecho dentro del cual está constituida la nación colombiana. Sin embargo, es evidente que desborda las posibilidades fiscales, incluso la discrecionalidad del Congreso en la materia. De hecho, como se advierte atrás, están en camino en esta misma comisión propuestas legislativas del gobierno de un lado, y del otro de grupos de congresistas apoyados en las conclusiones de la "Cumbre social y política por la renta básica permanente", que hablan de un ingreso solidario permanente la primera y de una renta básica permanente la segunda, ajustadas a las normas constitucionales y a las realidades fiscales del país, y que por lo mismo consideramos más procedente que se discutan y tengan curso en las deliberaciones del Congreso.</p>

**VI. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia en el sentido de solicitar a la Comisión Tercera del Senado de la República archivar el Proyecto de Ley 416 de 2021 Senado, "Por medio de la cual se crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal, incondicional e individual".

Del Honorable Senador,



**Iván Marulanda Gómez**  
Senador de la República

Bogotá D.C., 12 de Mayo de 2021

*En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley N° 416 de 2021 Senado, "Por medio de la cual se crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal, incondicional e individual"; Presentada por el H.S. Iván Marulanda Gómez.*

Cordialmente,

**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 373 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se modifican el Decreto 639 de 2020, la Ley 2060 de 2020 y el Decreto 815 del 2020 para extender las medidas de apoyo al empleo formal.*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 373 DE 2021 SENADO

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Objeto de la iniciativa
- III. Justificación del proyecto
- IV. Pliego de modificaciones
- V. Contenido de la iniciativa
- VI. Proposición

#### I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional, iniciativa de los Senadores: Andrés Cristo Bustos, Germán Darío Hoyos Giraldo, Guillermo García Realpe, Horacio José Serpa Moncada, Jaime Enrique Durán Barrera, José Ritter López, Luis Fernando Velasco Chaves, Rodrigo Lara Restrepo, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Roy Leonardo Barreras Montealegre y Temístocles Ortega Narváez.

Mediante comunicación con fecha del 18 de marzo de 2021, la honorable mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado designó como único ponente para primer debate al senador Iván Marulanda.

#### II. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene como objetivo ampliar la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) por nueve (9) meses más, además de incluir a las microempresas con menos de tres empleados formales, de manera que permita al país salir adelante en la crisis generada por la pandemia de Covid-19 y acelerar la recuperación económica.

#### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La presente iniciativa nace ante la evidente urgencia de proporcionar herramientas para la protección del empleo formal en el país ante la profunda crisis social generada por la pandemia de Covid-19. El lento proceso de vacunación y la prolongación de la pandemia ahondan la crisis de empleo en el país.

Durante el mes de diciembre de 2020, con el inicio de las primeras campañas de vacunación en el mundo, se abrieron escenarios positivos. La vacuna es la esperanza para detener la pandemia, incluso para erradicarla. Sin embargo, tal como lo ha reconocido el propio Gobierno Nacional, ésta no constituirá una solución de fondo en Colombia hasta el segundo trimestre de 2022.

Aunque el Gobierno nacional ha anunciado que el objetivo es vacunar al 70% de la población antes de que se termine el 2021, según el reporte de vacunación del 10 de mayo del Ministerio de Salud, se han suministrado apenas 6.4 millones de dosis en el país y poco más de 2.4 millones de segunda dosis, lo que equivale a decir que cerca del 4.4% de la población se encuentra completamente vacunada a hoy<sup>1</sup>, una cifra todavía muy baja.

El país va mal si se compara con el progreso en otros países. Israel, por ejemplo, ha logrado aplicar 10.5 millones de dosis, la población vacunada alcanza el 55.6%. Estados Unidos, que ha acelerado de manera exponencial la vacunación desde la posesión del nuevo gobierno, acumula hoy 261 millones de vacunas, mientras que la población totalmente vacunada asciende a 34.5%. Chile presenta 10.8 millones de dosis aplicadas y la población totalmente vacunada asciende a 37.3%. Mientras tanto la situación global es preocupante. A hoy, en el mundo se han suministrado 649 millones de vacunas y 319 millones de personas han sido totalmente inmunizadas, lo que equivale apenas al 4.1% de la población mundial<sup>2</sup>.

Estas cifras muestran lo lejos que está Colombia de alcanzar un ritmo óptimo de vacunación, lo que nos pone en una mala situación económica y social. El camino por recorrer es largo y tortuoso y se requerirá de la extensión de los programas existentes para evitar la agudización de la crisis de empleo.

Es fundamental analizar el impacto de la pandemia en las empresas y el mercado laboral en Colombia. Si bien el PAEF ha sido un programa relativamente exitoso, es urgente que su cobertura se amplíe para proteger a los micronegocios, al igual que a los trabajadores independientes, sectores hasta ahora desprotegidos. Tal como fue creado, el PAEF deja por fuera a empresas con menos de 3 trabajadores, sumidas en enorme crisis. Antes de la pandemia funcionaban 5,8 millones de unidades económicas de hasta nueve personas consideradas por el Dane como micronegocios. Entre enero y octubre del 2020 se perdieron 509.370 de micronegocios, mientras que entre julio y septiembre de 2020, el 84.1% de los micronegocios de servicios reportó no haber solicitado o recibido beneficios de las políticas gubernamentales de apoyo.<sup>3</sup>

Frente al mercado laboral, la crisis no cede. En enero de 2021 la tasa de desempleo a nivel nacional fue 17.3%, mientras que la población desocupada en enero de 2021 fue 4,2 millones de personas, un 29,6% más que en enero del 2020.

Por lo antes expuesto, resulta evidente la necesidad de extender el subsidio a la nómina, conocido como Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), por nueve (9) meses más,

<sup>1</sup> <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>

<sup>2</sup> <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

<sup>3</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/micronegocios>

así como incluir a las microempresas con menos de tres empleados formales y flexibilizar el acceso de los micronegocios e independientes a este programa estatal, de manera que este programa contribuya a que el país pueda sostenerse en esta crisis y de ser posible a que se recupere la economía.

Finalmente, el PAEF debe comprenderse dentro de la premisa de que no es posible lograr una reactivación económica sin que haya reactivación social. Es por esto que el Programa de Apoyo al Empleo Formal debe ir acompañado de una Renta Básica Permanente, actualmente en curso en la Comisión Tercera del Senado, igual que de una Reforma Tributaria Estructural que permita recaudar impuestos entre las mayores rentas y los más altos patrimonios con el fin de fortalecer el músculo fiscal del Estado con miras a darle mayor capacidad de atender sus obligaciones con la sociedad, impulsar la reactivación social y económica, y garantizar el derecho a vida digna de los colombianos.

#### IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa cuenta con seis artículos, incluida la vigencia.

El primer artículo busca modificar el Artículo 1 de la Ley 2060 del 2020, de manera que se amplíe el Programa de Apoyo al Empleo Formal por nueve (9) meses más, cubriendo hasta el mes de diciembre de 2021.

Por su parte, el artículo segundo pretende eliminar el requisito de que para acceder al PAEF las empresas deban tener al menos tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA.

Los artículos 3, 4 y 5 parten de la realidad de que gran parte de las personas en Colombia derivan su sustento de actividades cuya vinculación está dada bajo la figura de los contratos civiles. De esta manera, buscan flexibilizar los requisitos de acceso de las pequeñas empresas y los trabajadores independientes al PAEF.

Finalmente, el artículo sexto se refiere a la vigencia de la ley.

#### V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Plenaria del Senado de la República dar trámite y aprobar en segundo debate el Proyecto de Ley No 373 de 2021, "Por medio de la cual se modifican el Decreto 639 de 2020, la Ley 2060 de 2020 y el decreto 815 del 2020 para extender las medidas de apoyo al empleo formal." conforme al texto que se presenta a continuación.

Atentamente,



Iván Marulanda  
Senador de la República

#### Proyecto de Ley No. 373 de 2021

Por medio de la cual se modifican el Decreto 639 de 2020, la Ley 2060 de 2020 y el decreto 815 del 2020 para extender las medidas de apoyo al empleo formal.

#### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**Artículo 1.** Modifíquese el Artículo 1 de la Ley 2060 del 2020, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 1o. AMPLIACIÓN VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL (PAEF).** Amplíese hasta el mes de diciembre de 2021 el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 y 815 de 2020.

Para el efecto, sustitúyase la palabra "once", contenida en los artículos 1o, 2o, 4o y 5o del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la palabra "veinte" y sustitúyase la expresión "mayo, junio, julio y agosto de 2020", contenida en el artículo 5o del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la expresión "mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2020, y enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2021".

**Artículo 2.** Suprimase el numeral 1o del Parágrafo 7o del Artículo 2o del Decreto 815 de 2020.

**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el Decreto 677 de 2020, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 3. Cuantía del aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF.** La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

**PARÁGRAFO 1.** Para efectos de este Decreto Legislativo, se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes inmediatamente anterior al de la postulación a cargo de dicho beneficiario.

En cualquier caso, los empleados que serán considerados en este cálculo deberán corresponder, al menos, en un ~~veinte~~ cincuenta por ciento (50%) a los trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de ~~2020~~ 2021 a cargo de dicho beneficiario. En ningún caso el número de empleados que se tenga en cuenta para determinar la cuantía del aporte estatal podrá ser superior al número de trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de ~~2020~~ 2021 a cargo de dicho beneficiario.

**PARÁGRAFO 2.** Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario haya cotizado, el mes completo, al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes inmediatamente anterior al de postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN).

Para efectos de la verificación de los trabajadores correspondientes al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 de que trata el inciso segundo del parágrafo 1 de este artículo, bastará con que hayan sido incluidos en la Planilla PILA correspondiente sin tener en cuenta los criterios establecidos en el primer inciso de este parágrafo. No serán tenidas en cuenta las planillas presentadas antes del 9 de mayo de 2020.

**PARÁGRAFO 3.** Para el cálculo del aporte de que trata el presente artículo, cada empleado sólo podrá ser contabilizado una vez. En los casos de que exista multiplicidad de empleadores de un mismo trabajador, se otorgará el aporte al primero que, producto de la respectiva postulación, verifique la UGPP.

**PARÁGRAFO 4.** Para efectos del presente programa, se entenderá que también podrán ser beneficiarios los sujetos de derecho referidos en el artículo 2 del presente Decreto que cuenten con un número no inferior al 10% del total de su nómina de contratistas bajo la figura de contratación civil o comercial por prestación de servicios, o contratación comercial por cuentas de participación cuyos aportes regulares a la seguridad social se encuentren al día, por sumas contractuales no superiores a los 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes."

**Artículo 4.** Modifíquese el numeral 3o del Artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, el cual quedará así:

"3. Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1o del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos o que demuestren estar en mora en sus pagos a proveedores, contratistas o trabajadores, y/o empresas de servicios públicos por obligaciones contraídas a partir del 1° de abril de 2020."

**Artículo 5.** Modifíquese el Artículo 9 de la Ley 2060 de 2021, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 9o.** Adiciónese un inciso tercero al parágrafo 1 del artículo 9o del Decreto Legislativo 770 de 2020, así:

"Para efectos del aporte estatal correspondiente al segundo pago de la prima de servicios se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de diciembre de 2020. En cualquier caso, los empleados individualmente considerados que serán tenidos en cuenta en este cálculo deberán haber sido trabajadores reportados en las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes (PILA) correspondientes a los periodos de cotización ~~de los meses de octubre y noviembre de 2020~~ hasta el mes inmediatamente anterior a la entrada en vigencia de la presente ley.

El segundo pago de que trata este inciso corresponderá a un reembolso de la prima de servicios y será desembolsado el primer trimestre de 2021. En todo caso, el empleador pagará la prima de servicios del mes de diciembre de conformidad con las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo".

**Artículo 6. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



Iván Marulanda  
Senador de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 28 DE ABRIL DE 2021 PROYECTO DE LEY N° 373 DE 2021 " POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN EL DECRETO 639 DE 2020, LA LEY 2060 DE 2020 Y EL DECRETO 815 DEL 2020 PARA EXTENDER LAS MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO FORMAL ".**

#### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### DECRETA:

**Artículo 1.** Modifíquese el Artículo 1 de la Ley 2060 del 2020, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 1o. AMPLIACIÓN VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL (PAEF).** Amplíese hasta el mes de diciembre de 2021 el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 y 815 de 2020.

Para el efecto, sustitúyase la palabra "once", contenida en los artículos 1o, 2o, 4o y 5o del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la palabra "veinte" y sustitúyase la expresión "mayo, junio, julio y agosto de 2020", contenida en el artículo 5o del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la expresión "mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2020, y enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2021".

**Artículo 2.** Suprimase el numeral 1o del Parágrafo 7o del Artículo 2o del Decreto 815 de 2020.

**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por el Decreto 677 de 2020, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 3. Cuantía del aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF.** La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

**PARÁGRAFO 1.** Para efectos de este Decreto Legislativo, se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes inmediatamente anterior al de la postulación a cargo de dicho beneficiario.

En cualquier caso, los empleados que serán considerados en este cálculo deberán corresponder, al menos, en un ochenta y cinco por ciento (80%) (50%) a los trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al período de cotización del mes de febrero de 2020 2021 a cargo de dicho beneficiario. En ningún caso el número de empleados que se tenga en cuenta para determinar la cuantía del aporte estatal podrá ser superior al número de trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al período de cotización del mes de febrero de 2020 2021 a cargo de dicho beneficiario.

**PARÁGRAFO 2.** Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario haya cotizado, el mes completo, al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes inmediatamente anterior al de postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN).

Para efectos de la verificación de los trabajadores correspondientes al período de cotización del mes de febrero de 2020 de que trata el inciso segundo del parágrafo 1 de este artículo, bastará con que hayan sido incluidos en la Planilla PILA correspondiente sin tener en cuenta los criterios establecidos en el primer inciso de este parágrafo. No obstante, sólo serán tenidas en cuenta las planillas presentadas antes del 9 de mayo de 2020.

**PARÁGRAFO 3.** Para el cálculo del aporte de que trata el presente artículo, cada empleado sólo podrá ser contabilizado una vez. En los casos de que exista multiplicidad de empleadores de un mismo trabajador, se otorgará el aporte al primero que, producto de la respectiva postulación, verifique la UGPP.

**PARÁGRAFO 4.** Para efectos del presente programa, se entenderá que también podrán ser beneficiarios los sujetos de derecho referidos en el artículo 2 del presente Decreto que cuenten con un número no inferior al 10% del total de su nómina de contratistas bajo la figura de contratación civil o comercial por prestación de servicios, o contratación comercial por cuentas de participación cuyos aportes regulares a la seguridad social se encuentren al día. por sumas contractuales no superiores a los 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes."

**Artículo 4.** Modifíquese el numeral 3o del Artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, el cual quedará así:

"3. Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1o del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos o que demuestren estar en mora en sus pagos a proveedores, contratistas o trabajadores, y/o empresas de servicios públicos por obligaciones contraídas a partir del 1º de abril de 2020."

**Artículo 5.** Modifíquese el Artículo 9 de la Ley 2060 de 2021, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 9o.** Adiciónese un inciso tercero al parágrafo 1 del artículo 9o del Decreto Legislativo 770 de 2020, así:

"Para efectos del aporte estatal correspondiente al segundo pago de la prima de servicios se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al período de cotización del mes de diciembre de 2020. En cualquier caso, los empleados individualmente considerados que serán tenidos en cuenta en este cálculo deberán haber sido trabajadores reportados en las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes (PILA) correspondientes a los períodos de cotización de los meses de octubre y noviembre de 2020 hasta el mes inmediatamente anterior a la entrada en vigencia de la presente ley. El segundo pago de que trata este inciso corresponderá a un reembolso de la prima de servicios y será desembolsado el primer trimestre de 2021. En todo caso, el empleador pagará la prima de servicios del mes de diciembre de conformidad con las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo".

**Artículo 6. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D.C. 28 de abril de 2021.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley No. y No. 373 de 2021 "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN EL DECRETO 639 DE 2020, LA LEY 2060 DE 2020 Y EL DECRETO 815 DEL 2020 PARA EXTENDER LAS MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO FORMAL". Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado con modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 31 de 28 de abril de 2021. Anunciado el día 26 de abril de 2021, Acta 30 con la misma fecha.

Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA  
Presidente

Dr. IVÁN MARULANDA GÓMEZ  
Ponente

RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA  
Secretario General

## CONCEPTOS

### CONCEPTO DE LA SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2020 SENADO

por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales.

Bogotá D.C. 10 de mayo de 2021

Honorable Senadores  
Pablo Catatumbo Torres Victoria  
Coordinador Ponente  
Congreso de la República

Didier Lobo Chinchilla  
Ponente  
Congreso de la República

Sandra Ortiz Nova  
Ponente  
Congreso de la República  
Ponente

**Asunto:** Observaciones Proyecto Ley 134 de 2020 Senado "Por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales"

Respetados Senadores,

Desde la Sociedad de Agricultores de Colombia en representación de sus afiliados, nos permitimos enviar observaciones a la ponencia mayoritaria para segundo debate del proyecto de Ley 134 de 2020 Por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales, proyecto que tendría un impacto significativo en el sector agropecuario, por lo cual consideramos de importancia que el mismo este revisado de la rigurosidad que amerita el tema.

A continuación, presentamos observaciones generales sobre la propuesta de articulado:

#### 1. Incongruencia interna de algunos artículos con el tema general del proyecto:

El proyecto propuesto tiene como temas centrales la creación de un registro oficial con información respecto de la distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, así como la metodología para determinar dicha distribución y las medidas para acceder a la información de tierras rurales, el cual podrá consultar todas las entidades del Estado con competencia en el sector rural y de tierras. Sin embargo, consideramos respetuosamente que los siguientes artículos no guardan coherencia con estos temas generales, toda vez que asignan nuevas funciones o competencias, cuya materialización no se observa como necesaria para cumplir con el objeto del proyecto:

- Artículo 4, Parágrafo 2 "El ministerio público agrario y ambiental acompañará los procesos de diseño, pruebas, publicación y evaluación del desempeño técnico".
- Artículo 6, Inventario de Suelos. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC actualizará el inventario de las características de los suelos y clasificación agroológica, publicará la información, notificará a las entidades territoriales con suelos de clasificación agroológica I, II y III. Esta información se articulará e incorporará al índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra.

- Artículo 7. Zonas Relativamente Homogéneas ZRH. La Agencia Nacional de Tierras realizará la revisión y ajustes periódicos para establecer los criterios metodológicos y determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, manteniéndolas actualizadas.

- Artículo 8. Entidades Territoriales. Las Entidades territoriales con competencias en la regulación del suelo y ordenamiento territorial, adoptarán medidas para la garantizar la protección de los suelos de clasificación agroológica I, II y III, como suelos para usos exclusivos agropecuarios y para la producción de alimentos, así como la protección, conservación y restauración de los suelos, en cumplimiento de los artículos 65 y 80 de la CP.

De manera específica, se observa:

1. El Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras está facultado en virtud del artículo 38 del Decreto 2363 de 2015, para realizar lo pretendido por el Artículo 7 del presente proyecto de ley. Se resalta que dicho Consejo aprobó recientemente una nueva metodología de Unidades Agrícolas Familiares.
2. Las entidades territoriales en la clasificación de los suelos deben observar de manera armónica las disposiciones constitucionales y la Ley 388 de 1997, el Decreto 1077 de 2015 y demás normas complementarias.

#### 2. Carácter amplio y general de la formulación del proyecto:

El proyecto de ley no ofrece elementos para, a pesar de su generalidad, delimitar su contenido respecto de otras normas existentes. Por ello, al carecer de delimitación y concreción, no es posible analizar y estudiar a fondo la viabilidad del proyecto, por lo siguiente:

- Ausencia de limitaciones frente al alcance del principio de colaboración entre las entidades públicas, el cual se prevé para ejecutar la iniciativa legislativa. Se hace referencia al principio constitucional derivado del artículo 113 superior, pero no se fijan límites, quedando en el limbo las competencias independientes para cada entidad, y los puntos en común para el desarrollo del principio. Lo anterior denota poca técnica legislativa frente a la argumentación y planeación de la funcionalidad e independencia de cada institución, como quiera que la aplicación de este principio está coligado al principio de coordinación, máxime al momento de determinar factores de recursos económicos y humanos para la ejecución del proyecto legislativo.
- Particularmente, lo anterior puede observarse en los apartes del proyecto de Ley, en los cuales no se determina la forma en que el DANE y la UPRA llevarían a cabo el objeto del proyecto ni el alcance que tendrían para la determinación del índice.
- No se describe de forma precisa en el Artículo 2 parágrafo 2, la información que cada ente debe reportar, ni la forma ni periodicidad de esta.
- En el Artículo 4, no se describen los parámetros a partir de los que se definirán las metodologías para seleccionar los indicadores que medirán la tenencia de la tierra, ofreciendo por el contrario una redacción confusa.
- En el Artículo 4 parágrafo 3, se alude a estándares internacionales, sin embargo, ni en su redacción o exposición de motivos, se relacionan marcos de referencia internacional para poder cercar los reglamentos o instrumentos que deben tomarse como guía.
- En el Artículo 5 se incorpora el índice como insumo para la formulación e implementación de políticas rurales, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y la ejecución de la política

de reforma agraria y desarrollo rural que adelante la Autoridad Nacional de Tierras y la Institucionalidad Agraria, sin realizar una articulación con los principios y criterios que ya existen en nuestro país para el desarrollo de estas propuestas y planes.

- No se definen los contenidos de la información a recolectar y publicar protegidos por el hábeas data. En su exposición de motivos, de manera errónea se pretende enunciar que toda la información se enmarca en el derecho de hábeas data. Adicionalmente, no se observa la identificación de los sujetos que obraran como responsables y/o encargados del tratamiento, a efectos de asignar responsabilidades. Y finalmente, tampoco se hace alusión a los documentos y/o repositorios de información que serán objeto de tratamiento, a fin de determinar la naturaleza de los datos que en ellos se podrán contener.

**3) Posible generación de reprocesos en la administración de la información**

Del articulado presentado y su explicación de motivos no se encuentran razones suficientes que sustenten los costos que se generaría con la implementación de la norma propuesta, así como tampoco se hace referencia al impacto real de la misma una vez se superen las falencias antes señaladas. Esto, en la medida que se genera un reproceso de la información, al solicitar a las entidades involucradas reclasificar la información por ellos recolectada a lo exigido por el proyecto o incurrir en desgaste de recursos para suministrar información a la cual ya tienen acceso las autoridades y entes encargados de la formulación e implementación de las políticas de acceso a tierras, como lo es el catastro multipropósito, informes de la ANT y la UPRA, entre otras entidades.

Lo anterior, máxime que, en la exposición de motivos como objetivo para crear el Índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, se establece: *el seguimiento al comportamiento de la distribución de la tierra en el país, observar y evaluar la estructura de la tenencia de la tierra rural, específicamente los procesos de fraccionamiento antieconómico y concentración.* Objetivo que es ya una función de la UPRA, consignadas en el numeral 8 del artículo 5 y numeral 9 del artículo 13 del Decreto 4145 de 2011.

De acuerdo con lo expuesto, desde la Sociedad de Agricultores de Colombia solicitamos que el proyecto de ley en los términos actualmente propuestos no sea aprobado, en aras de no generar una sobrecarga de procesos a las entidades del sector rural y de no causarse confusiones respecto a la ejecución de este.

Quedamos a su entera disposición para poder resolver cualquier duda o inquietud que tengan al respecto.

Cordialmente,

**JORGE ENRIQUE BEDOYA VIZCAYA**  
Presidente Ejecutivo  
Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC -

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 413 - miércoles 12 de mayo de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto en Senado del proyecto de ley número 181 de 2020 Senado, por el cual se priorizan los recursos de créditos agropecuarios al sector primario en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 416 de 2021 Senado, por medio de la cual se crea un Sistema de Ingreso Vital para Colombia como primer paso para la instauración de una Renta Básica de Ciudadanía universal, incondicional e individual..... 7

Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado por la Comisión Tercera del proyecto de ley número 373 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifican el Decreto 639 de 2020, la Ley 2060 de 2020 y el Decreto 815 del 2020 para extender las medidas de apoyo al empleo formal. .... 13

**CONCEPTOS**

Concepto de la Sociedad de Agricultores de Colombia proyecto de ley número 134 de 2020 Senado, por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales..... 15