



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1087

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se ordena a los establecimientos bancarios facilitar el acceso a los servicios de microcrédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos con el debido acompañamiento en materia de educación financiera.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Con el fin de estimular el acceso al crédito de la población de escasos recursos para que sirva como generador de empleo, los establecimientos bancarios facultados para adelantar la actividad financiera deberán ofrecer microcréditos preferenciales para la creación y/o mejora de micro y pequeñas empresas.

Artículo 2º. Los establecimientos bancarios deberán destinar no menos del cinco por ciento (5%) del total de su presupuesto de colocación para microcréditos, y de este porcentaje al menos el cincuenta por ciento (50%) deberá ser destinado a los estratos uno, dos y tres (1,2 y 3) de la población.

Parágrafo 1º. Los establecimientos bancarios podrán colocar ese porcentaje directamente o a través de instituciones, establecimientos, organizaciones y/o similares especializadas en microfinanzas o Fintech debidamente acreditada. Evento en el cual se deberá acreditar el desembolso total de los recursos bajo la modalidad de microcréditos.

Parágrafo 2º. El porcentaje de colocación bajo la modalidad de microcréditos de que habla el presente artículo deberá incrementarse gradualmente durante los tres (3) años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, de la siguiente manera:

- ✓ En uno por ciento (1%) adicional durante el primer año.
- ✓ En uno y medio por ciento (1.5%) adicional durante el segundo año.
- ✓ En un dos por ciento (2%) adicional durante el tercer año.

Parágrafo 3º. La Superintendencia Financiera de Colombia será la encargada de supervisar el adecuado desembolso de recursos a la población especificada en el presente artículo.

Parágrafo 4º. El estado asumirá mediante el Fondo Nacional de Garantías, las garantías de los microcréditos mínimo por el 60% del monto solicitado a la entidad financiera.

Artículo 3º. Los deudores amparados por la presente ley tienen el derecho a efectuar en cualquier momento abonos al capital adeudado.

Parágrafo. No serán objeto de cláusula penal, ni cobro de comisiones, los abonos anticipados al capital adeudado efectuados por los deudores de los microcréditos a que se hace mención en esta ley.

Artículo 4º. Los trámites para el otorgamiento de los microcréditos no tendrán ningún costo para quien lo solicite.

Artículo 5º. El Gobierno nacional por medio de la Superintendencia Financiera hará un seguimiento al crecimiento de la cartera de microcréditos, y garantizará, mediante mecanismos de intervención apropiados, que su crecimiento anual real sea el correspondiente con los porcentajes indicados en el parágrafo segundo del artículo segundo de la presente ley.

Artículo 6º. El otorgamiento del microcrédito deberá ir acompañado del servicio de educación financiera y asistencia técnica, con el fin de garantizar que los recursos del crédito son invertidos de manera eficiente.

Parágrafo. Se contará con el apoyo de técnicos del SENA y de las demás entidades pertinentes para prestar la asistencia técnica a los microempresarios en materia de Educación financiera: finanzas, inversión de capital físico y humano, competitividad, entre otros.

Artículo 7º. El Gobierno nacional deberá formular políticas que promuevan el crecimiento sostenible del microcrédito para el establecimiento de nuevas empresas, fomentar la competencia entre los intermediarios financieros, determinar la presencia de fallas de mercado que obstaculicen el acceso al mercado financiero y adoptar los correctivos pertinentes, dentro del marco de sus competencias.

Parágrafo. Para tal fin, el Gobierno nacional reglamentará la incorporación de estímulos e incentivos, para que el sistema financiero coloque recursos importantes en la modalidad de microcrédito.

Artículo 8°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación promoverá la Educación Económica y Financiera en todos los niveles de educación de primaria, secundaria y media, y superior.

Parágrafo. Para tal fin, la implementación de la Educación Económica y Financiera será obligatoria y transversal en el pensum de los colegios y universidades del país.

Artículo 9°. Los establecimientos financieros privados estarán obligados a desarrollar y ofertar anualmente un Programa de Educación Económica y Financiera, con el propósito de facilitar información previa, veraz y suficiente a todos los posibles clientes de los servicios financieros con dichas entidades y como requisito antes de la contratación de cualquier producto o servicio.

Artículo 10°. En aras de impulsar la inclusión financiera de las Mipymes se crearán Centros de Dinamización Financiera para Mipymes.

Parágrafo 1°. La dirección del programa estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien reglamentará la composición de los Centros de Dinamización, los cuales proveerán servicios y contemplarán en su capital humano la vinculación de practicantes universitarios.

Parágrafo 2°. Los Centros de Dinamización Financiera para Mipymes brindarán asesoría y acompañamiento en temas de bancarización, formalización e inserción productiva, con metodología estandarizada e indicadores.

Parágrafo 3°. Será tenido en cuenta el concepto que estos centros de dinamización otorguen sobre cada solicitante durante el procedimiento de estudio de microcrédito.

Artículo 11°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
 Honorable Senador de la República


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
 Honorable Representante a la Cámara


JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
 Senador de la República

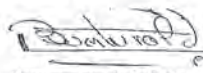

MYRIAM PÁREDES AGUIRRE
 Senadora de la República


Miguel Ángel Barreto Castillo
 Honorable Senador de la República


Yamil Herando Arana Padua
 Honorable Representante a la Cámara


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara
 República


Nora García Burgos
 Honorable Senadora de la


Buenaventura León León
 Honorable Representante a la Cámara


JOSÉ ALVER HERNÁNDEZ CASAS
 Representante a la Cámara
 Departamento Tolima


Javier Mauricio Delgado
 Honorable Senador de la República


CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
 Representante a la Cámara


Soledad Tamayo Tamayo
 Senadora de la República


Jaime Felipe Lozada Polanco
 Representante a la Cámara


Juan Carlos Rivera Peña
 Honorable Representante a la Cámara


DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
 Representante Departamento Nariño


Daira de Jesús Galvis Méndez


ALONSO DEL RÍO CABARCAS
 Representante a la Cámara


Cesar Augusto Lorduy Maldonado

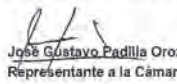

Martha Villalba Hoodwalker


JUAN CARLOS WILLS OSPINA
 Representante a la Cámara por Bogotá


Félix Alejandro Chica Correa
 Representante a la Cámara


Armando Benedetti Villaneda


Elizabeth Jay-Pang Diaz


José Gustavo Padilla Orozco
 Representante a la Cámara
 Valle del Cauca


Juan Saury Méhreg Marín


Hernando Guido Ponce


Karen Violette Curs Corcione


ALFREDO APE CUELLO NANTE
 Representante a la Cámara


Emeterio José Montes de Castro
 Representante a la Cámara por el Departamento de Bolívar
 Partido Conservador


Milene Jarava Diaz


ELGY CHICHI QUINTERO ROMERO


Germán Alcides Blanco Álvarez
 Representante a la Cámara


MARÍA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
 Representante a la Cámara


Salim William Glessep


José Luis Pinedo


José Eliecer Salazar López


Jorge Enrique Burgos Lugo

Wadith
WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT

Carlos
CARLOS MARCO FARELO DAZA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

Felipe
FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
Representante a la Cámara

Esperanza
Esperanza Andrade Serrano

Nidia
NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Honorable Representante a la Cámara

Christian
Christian José Moreno Villamizar
Representante a la Cámara

ESTADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ del mes _____ del año _____
Senador

se radicó en este despacho el proyecto de ley
N.º _____ Acto Legislativo N.º _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por:

Laureano
SECRETARIO GENERAL
[12]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA OFERTA DE MICROCRÉDITO EN COLOMBIA

Diversos estudios han analizado la incidencia de la inclusión financiera sobre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la equidad. Dentro de estos documentos se destaca algunos canales determinantes en la reducción de la pobreza y una mayor equidad de género. Por ejemplo, tener acceso a servicios financieros formales mejora las capacidades de las personas, en especial de las mujeres, para invertir en actividades productivas, en salud, en educación, y a través de estas inversiones salir de la pobreza.

En el caso de nuestros campesinos, la relación de la inclusión financiera tiene que ver con las mayores posibilidades de los agricultores y productores rurales para invertir, mejorar su producción y utilidades cuando tienen acceso a cuentas, créditos y seguros.

En el contexto de los retos de la política de inclusión y educación financiera de Colombia, la modalidad del microcrédito está dirigida a personas de bajos ingresos, que buscan iniciar o reforzar su microempresa. Por lo general, el acceso de estas personas a los créditos formales es limitado, puesto que no cumplen con los requisitos establecidos por las entidades bancarias, lo cual en la práctica desvirtúa el objetivo de la colocación de este servicio financiero.

A partir del año 2006 el Gobierno Nacional creó el programa Banca de Oportunidades y bajo el acompañamiento del Partido Conservador Colombiano, su objetivo consiste en promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, microempresarios, pequeña y mediana empresa, con el fin de promover la igualdad y estimular el desarrollo económico del país. Actualmente la Banca de las

Oportunidades es Administrada por Bancoldex y con la participación de bancos, compañías de financiamiento, cooperativas financieras y ONG microcrediticias, las cuales conforman la "Red de Banca de las Oportunidades"¹. Del mismo modo, el programa ofrece a aquellos clientes que cumplan de manera oportuna con el pago de las cuotas de sus préstamos.

El programa Banca de las Oportunidades junto con la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) elabora anualmente el reporte de **Inclusión Financiera** para analizar y hacer seguimiento al estado de la inclusión financiera en el país. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) define la inclusión financiera como un proceso de promoción del acceso oportuno y adecuado a un rango de productos y servicios financieros regulados y a la ampliación del uso por parte de todos los segmentos de la sociedad a través de la implementación de enfoques existentes innovadores y adaptados, incluyendo la sensibilización y educación financiera que promueva el bienestar financiero, así como la inclusión social y económica².

Uno de los factores que es tenido en cuenta cuando se evalúa la inclusión financiera es el **acceso y uso del crédito**. En el caso del último reporte de inclusión financiera, con corte al año 2017 (publicado en el año 2018) y elaborado por Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera, se analizan los indicadores relacionados con la tenencia y uso de los productos de crédito por parte de los adultos y empresas en Colombia, así como la evolución de los saldos de cartera y los desembolsos para los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera, las cooperativas con sección de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y las ONG microcrediticias.

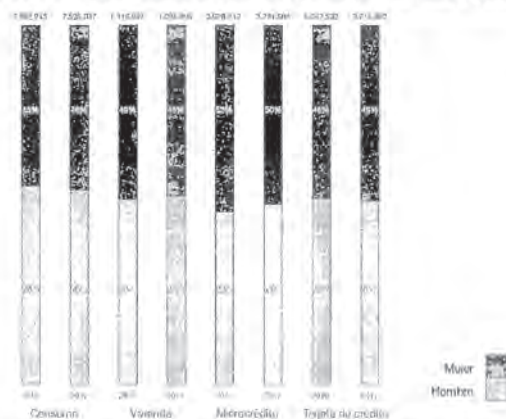
El reporte muestra que el número de adultos con algún crédito vigente aumentó en el 2017 en las modalidades de consumo, tarjeta de crédito y microcrédito, a

¹ Consultar: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/quienes-somos>

² OECD "Financial Literacy and Inclusion" (2013).

excepción de la de vivienda. En el caso del microcrédito, este tuvo el mayor crecimiento, mientras que en el 2016 se calculó que 3 millones de adultos tuvieron acceso al microcrédito, en el 2017 esta cifra pasó a 3,3 millones, es decir, entre año y año tuvo un aumento de 8,4%.

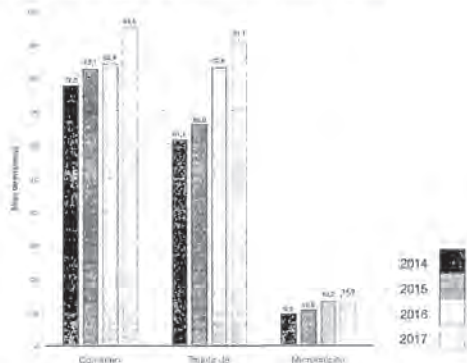
Gráfico 1. Número de adultos con créditos vigentes por modalidad y género



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Por otro lado, el número de empresas con acceso al crédito en las distintas modalidades analizadas también ha aumentado, se observa una tendencia creciente desde el año 2014. En el siguiente gráfico se observa que 14.600 empresas tenían créditos vigentes en el 2017, lo que representó un incremento de 1.428 empresas (11%) en comparación con el 2016.

Gráfico 2. Evolución del número de empresas con créditos vigentes



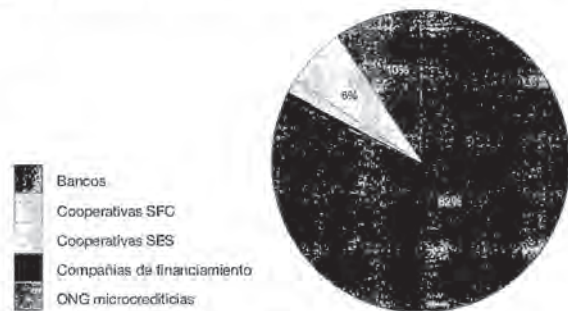
Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Microcrédito

Saldo de cartera

El saldo total de la cartera se ubicó en 14 billones al final del 2017, en comparación con el 2016 (13,6 billones) se dio un aumento de 2,1%. Por otra parte, **al tener en cuenta el tipo de entidad que oferta el microcrédito, se encontró que los bancos tienen el mayor porcentaje de participación en el saldo de cartera de esta modalidad con 82%, lo que indica que 2,6 millones de adultos tenían un microcrédito vigente en estos establecimientos, seguido por las ONG microcrediticias (10%) que ofertaron 801.000 microcréditos y por las cooperativas vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (6) con 155 microcréditos.**

Gráfico 3. Participación por entidad en el saldo de cartera de microcrédito



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

El 66% del total del saldo de los establecimientos vigilados por la SFC correspondió a microcréditos de montos inferiores a 25 SMMLV, cifra que no aumentó frente al año 2016 en términos reales. El porcentaje restante del saldo de cartera correspondió a microcréditos de montos iguales o superiores a 25 SMMLV y de hasta 120 SMMLV, con incremento del 11% real entre el 2016 y 2017.

Gráfico 4. Participación por saldo en la cartera de microcrédito de entidades vigiladas por SFC



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Desembolsos microcrediticios

Durante el 2017, se colocaron 2,2 millones de desembolsos de microcrédito, equivalentes a \$8 billones, con un aumento de 2% en número y una reducción de 1% real en monto en comparación con el 2016. Teniendo en cuenta el género del solicitante, las mujeres tuvieron una mayor representatividad al recibir el 56% de los desembolsos, los hombres el 43% y las empresas el 1%. Del mismo modo, el 49% del monto desembolsado corresponde a mujeres, 45% a los hombres y el 6% a las empresas.

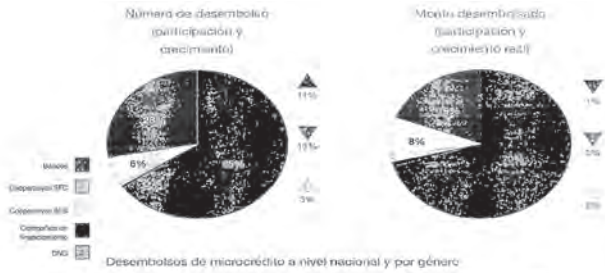
Gráfico 5. Desembolsos de microcrédito a nivel nacional y por género



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

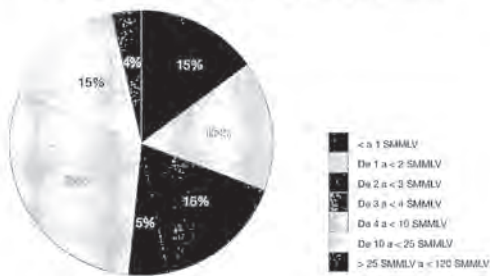
Del total de desembolsos, 65% fueron colocados por bancos y 28% por ONG microcrediticias, lo que representó un aumento de 11% en el caso de los primeros y una disminución de 13% en las segundas, frente a lo reportado en el 2016. En cuanto al monto desembolsado, estos dos tipos de entidades aportaron la mayor parte, 70% los bancos y 19% las ONG microcrediticias. Sin embargo, teniendo en cuenta los resultados del 2016, los montos desembolsados por estas entidades disminuyeron en términos reales, 1% y 3%, respectivamente.

Gráfico 6. Desembolsos de microcrédito por tipo de entidad



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Gráfico 8. Desembolsos de microcrédito por tamaño del desembolso



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Participación de los desembolsos de microcrédito por nivel de ruralidad

A nivel de ruralidad, como es de esperarse las ciudades y aglomeraciones concentran el mayor número y monto de los desembolsos de microcrédito, con 58% en ambos casos. Por otro lado, se observa que la participación de los desembolsos de microcrédito en los municipios rurales es de 10% en cuanto a número y de 12% en monto, mientras que, en el caso de las zonas rurales dispersas esta fue de 6% y 8%, respectivamente.

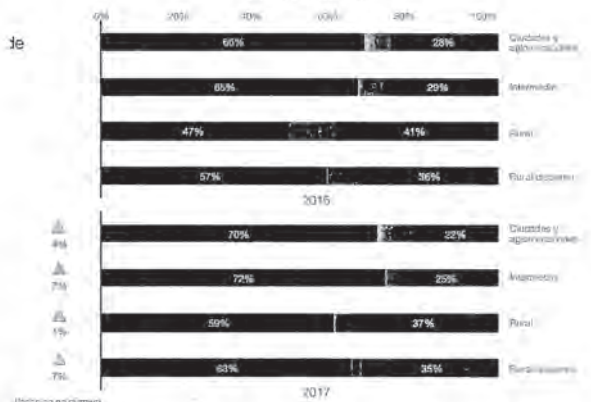
Gráfico 9. Participación de los desembolsos de microcrédito por nivel de ruralidad



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

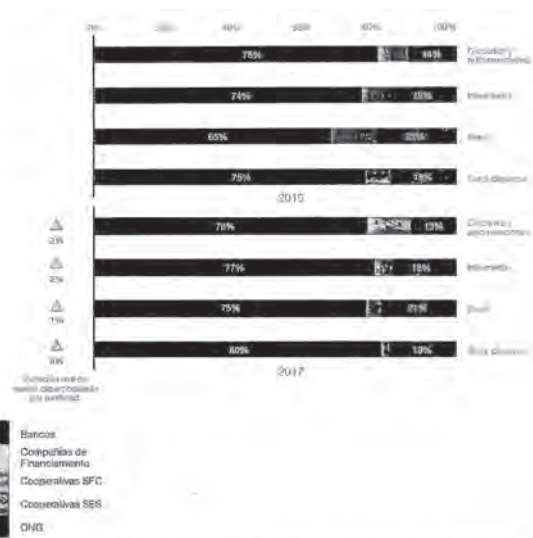
Ahora bien, cuando se tiene en cuenta la distribución por tipo de entidad de los desembolsos de microcrédito y el nivel de ruralidad, se encuentra que en el 2017 aumentaron tanto el número como el monto de los desembolsos en todos los niveles de ruralidad. Del mismo modo, se evidencia que la mayoría del número de desembolsos y del monto desembolsado fue aportado por las entidades bancarias y las ONG microcrediticias en todos los niveles de ruralidad, tanto en el 2017 como en el 2016.

Gráfico 10. Participación del número de desembolsos de microcrédito por tipo de entidad y nivel de ruralidad



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Gráfico 11. Participación del monto de desembolsos de microcrédito por tipo de entidad y nivel de ruralidad



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

En el caso de la participación de los desembolsos de microcrédito cuando se tiene en cuenta el género y el nivel de ruralidad, se encuentra que al igual que en el 2016, en el 2017 las mujeres registraron una mayor participación en comparación con los hombres, en las ciudades y aglomeraciones, con 61% del número de los desembolsos y 53% del monto desembolsado. Con respecto a las empresas, se observa que aunque aportaron entre el 1% y el 3% del número de desembolsos, se destaca que en los municipios rurales y rurales dispersos, estas aportaron el 10% del monto desembolsado en el 2017,

lo que sugiere que estas empresas estarían dedicadas a actividades agropecuarias dado el nivel de ruralidad.

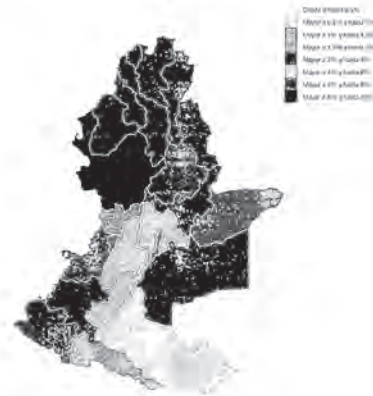
Gráfica 12. Participación de los desembolsos de microcrédito por género y nivel de ruralidad



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Cuando se tiene en cuenta la distribución geográfica de la participación de los desembolsos de los microcréditos por departamentos, se observa que el 39,3% del total se concentra en cinco departamentos: 9,8% Antioquia, 8% Valle del Cauca, 7,8% Santander, 7,2% Nariño y 6,5% Bogotá D.C.

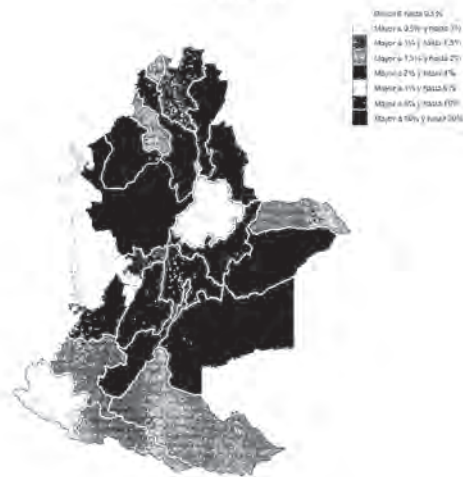
Gráfica 13. Participación de los desembolsos de microcrédito a personas por departamento en el 2017



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Los departamentos que registraron una mayor concentración de desembolsos de microcréditos a empresas fueron Antioquia (18,5%), Bogotá D.C (9,6%), Boyacá (9,6%), Cundinamarca (8,2%) y el Valle del Cauca (6%).

Gráfica 14. Participación de los desembolsos de microcrédito a empresas por departamento en el 2017



Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2018.

Los anteriores resultados del Reporte de Inclusión Financiera 2017 muestran que entre el 2016 y el 2017 más personas y empresas han tenido acceso al microcrédito. Lo que posiblemente se explique por la labor que cumplen los bancos de desarrollo en el país, como es el caso de Bancóldex, ya que fueron creados para hacer frente

a las fallas de mercado relacionadas con la falta de acceso al crédito, pero no fueron establecidas con propósitos explícitos de inclusión financiera con enfoque de oferta y demanda (Zuleta, 2017).

2. POSICIÓN DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

De acuerdo con el Reporte de la situación actual del microcrédito en Colombia de septiembre de 2018, emitido por el Banco de la República, entre los principales factores que impiden a los intermediarios financieros aumentar la oferta de microcrédito se encuentran la capacidad de pago de los clientes (29,5%), el sobreendeudamiento de los deudores (28,8%) y el historial crediticio (13,6%). No obstante, el mismo informe muestra que, en caso de que llegara a presentarse un crecimiento acelerado de la demanda de microcrédito, el 31,1% de las entidades financieras manifestaron que podrían atender esta demanda sin mayores traumatismos.

Por otro lado, cabe resaltar que, en el informe trimestral, el 26,1% de los intermediarios revelaron que un mayor crecimiento de la economía es el factor que influiría en el incremento de la oferta de microcrédito. De igual forma, en informes pasados, las entidades financieras encuestadas han manifestado que se necesitan políticas de inversión orientadas a la inclusión de personas de menores recursos y de aquellas que viven en zonas rurales (Reporte septiembre de 2017). Esta última afirmación, muestra que existe cierto interés por parte de los intermediarios financieros para facilitar el acceso de la población de menores ingresos al microcrédito. Por lo tanto, dicho interés debería ser aprovechado para que entre el Gobierno Nacional y el sector privado se genere una política que contribuya a que un mayor número de colombianos tenga acceso al microcrédito.

3. ASOMICROFINANZAS

La Asociación colombiana de Instituciones Microfinancieras creada en el 2009, representa al gremio de las entidades Microfinancieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria y las ONG. La labor de estas entidades es fundamental, porque su misión es la de promover la inclusión financiera de las personas de menores ingresos del país.

De acuerdo con cifras presentadas por Aso microfinanzas, su cartera bruta de microcrédito es de 13,55 billones de pesos, que corresponde al 95% del volumen de microcrédito en el país. Del mismo modo, desde su creación se han atendido 2.943.828 microempresarios; siendo 1.313.500 mujeres, esta última cifra resulta relevante por los esfuerzos en el tema de equidad de género en el país. Por último, se calcula que Aso microfinanzas ha contribuido en la creación de 107.218 empleos en Colombia³. Según María Clara Hoyos, Presidenta Ejecutiva de Aso microfinanzas en 2018 los desembolsos por microcréditos tuvieron un crecimiento de 3,5%. Este dinero fue destinado a 3'148.880 proyectos productivos, especialmente en cabeza de personas que pertenecen a estratos 2 y 3.

Por otro lado, Aso microfinanzas busca conectar a las entidades del gremio con el Gobierno, con organismos reguladores y cuerpos legislativos, así como también, con otras asociaciones gremiales del país y con entidades de cooperación internacional.

Entre las entidades asociadas en Aso microfinanzas tenemos:

- Bancamía

³ Para más información consultar: <http://www.asomicrofinanzas.com.co/cifras>

- Banco Mundo Mujer
- Bancompartir
- Crezcamos
- Banco W

4. PROPUESTA PARA GENERAR UNA POLÍTICA DE MAYOR COBERTURA, COLOCACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE MICROCRÉDITOS

a) Población

Con esta propuesta se busca beneficiar a la población perteneciente a los estratos 1, 2 y 3 debido a que cuando estas personas necesitan recursos para iniciar o mejorar su negocio y acuden a las entidades financieras, se les niega las oportunidades de financiamiento, en la mayoría de los casos por su **escasa capacidad de endeudamiento, falta de antigüedad en el sistema financiero y antecedentes negativos de comportamiento frente al uso de productos financieros.**

Una de las principales determinantes de la dificultad de acceso al sistema financiero para los colombianos emprendedores deriva de la **falta de colateral para respaldar el préstamo**; las entidades financieras lo establecen como una forma de seleccionar a los clientes del crédito, y a su vez, para disminuir el riesgo de no pago por parte de estos últimos. Del mismo modo, los costos operativos en los que incurre el banco al otorgar microcréditos a las personas de bajos ingresos son muy altos, de manera que este sector de la población no resulta atractivo para las entidades.

Otra problemática que se ha identificado y que se busca solucionar es que el **dinamismo en la oferta y colocación de microcréditos, parecería estar asociado al empeoramiento de indicadores macroeconómicos del país**: "En la medida en que el desempleo aumenta, también sube el saldo de microcrédito, porque precisamente todos estas personas se acercan a la industria para solicitar

apoyo y compensar esa disminución de ingresos" según expresó Dairo Estrada, investigador principal del Banco de la República en entrevista concedida a la revista Dinero.⁴ **Esta situación estaría generando una aparente "Oferta suficiente", en materia de acceso, sin estimar los resultados en materia de estabilidad, buen manejo de los recursos, proyectos productivos de alto impacto, generación de empleo, y permanencia en el sistema financiero de quienes acceden al producto microcrediticio, entre otros problemas.**

b) Problemática del Gota a Gota

Del mismo modo, con este Proyecto de Ley se busca que estas personas que no pueden acceder a un crédito formal, no terminen recurriendo a los préstamos informales, conocidos como "gota a gota", que manejan tasas de interés mucho más altas en comparación con las de los créditos formales. De hecho, Andrés Mauricio Ramírez, director de Transformación Digital e Inclusión Financiera de Asobancaria afirma que los préstamos gota a gota pueden otorgarse con tasas que van desde 700% efectivo anual. De igual forma, Ramírez sostiene que las personas optan por este tipo de créditos debido al alto nivel de informalidad en la economía colombiana; de acuerdo con el DANE, el porcentaje de la población que trabajó de manera informal en 23 ciudades del país durante el último trimestre del 2018 se ubicó en 48.1%. Sumado a esto, Alejandro Vera, vicepresidente técnico de Asobancaria manifiesta que el problema de los préstamos gota a gota también se relaciona con la baja inclusión financiera y la falta de educación financiera en el país; en la mayoría de casos, las personas desconocen que la Superintendencia Financiera establece porcentajes máximos que pueden cobrar los establecimientos de crédito que conceden préstamos, lo que se conoce como Tasa de Usura. Para el mes de marzo de 2019, la tasa de usura establecida para los microcréditos es de 54,98%, mientras que para los créditos de consumo esta se ubica en 29,06%. No obstante, las tasas

⁴ <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/entidades-de-microcredito-combaten-prestamos-ilegales/256345>

de interés que manejan los créditos gota a gota superan los topes establecidos por la Superintendencia Financiera debido a que las estructuras que los ofrecen no se encuentran reguladas por dicha entidad y, por lo tanto, la modalidad de estos créditos es una actividad ilegal.

Por otro lado, quienes acceden a este tipo de créditos son principalmente mujeres cabeza de familia, comerciantes, taxistas y campesinos, y es común que estos sean ofrecidos en centrales de abasto, plazas de mercados y los denominados sanandresitos (Semana, 2019). Sin embargo, en las diversas regiones del país es usual que las personas encargadas de cobrar las cuotas de los créditos vayan directamente a los lugares de residencia de los clientes. En la mayoría de los casos ante el incumplimiento del pago se hace uso de la violencia por medio de amenazas y lesiones personales, asimismo, se presentan casos de estafa y homicidios.

Según la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, la modalidad del gota a gota pone en circulación entre 2.500 y 3.000 millones de pesos cada día en por lo menos 181 municipios del país. Lo más grave es que son las bandas criminales quienes tienen el control de este negocio en las principales ciudades del país. De hecho, se ha encontrado que son colombianos quienes se han encargado de extender el negocio de los préstamos gota a gota a otros países latinoamericanos como Argentina, Chile, Perú, Brasil, Bolivia, Panamá y México, a través de redes de las mismas bandas criminales que controlan los negocios de narcotráfico.

b) Sector

Por otro lado, se debe priorizar la oferta de microcréditos en las zonas donde podrían generar un mayor impacto en la población, es el caso del **sector rural**. Gran parte de la población en estas zonas es de escasos recursos y no tienen acceso al sistema financiero, de manera que, mediante el aumento de la oferta de microcréditos se pueden generar oportunidades para el pequeño campesino del país, y a su vez, se contribuya a aumentar el potencial de la actividad agropecuaria, objetivo fundamental de la nación en los último años y en especial, en el marco de

la recuperación social y económica de territorios antiguamente victimizados por el conflicto armado.

c) Vacío legal

Por otro lado, se habla de microempresas en general, y de acuerdo a la definición que de ellas hace el artículo 2.2.1.13.2.2. del decreto 1074 de 2015, donde se clasifican los tipos de empresa dependiendo los ingresos anuales por actividades ordinarias y el sector al cual hacen parte

Actualmente los recursos destinados a la colocación de microcréditos no están claramente delimitados a personas en condiciones de pobreza, por lo que no se cumpliría con el objetivo de erradicación de la miseria y mejoramiento de la calidad de vida de las personas menos favorecidas, quienes engrosan las filas de la alta tasa de informalidad laboral en el país y acuden al *Gota a Gota* para suplir los vacíos del sector financiero en materia de educación e inclusión financiera, todo lo cual nos lleva a diseñar un nuevo marco normativo que disminuya los obstáculos de acceso al microcrédito en el sector formal para las personas de estrato 1, 2 y 3 en Colombia y quienes actualmente.

d) Nuestra Propuesta frente a entidades bancarias del sector privado

Las utilidades de las entidades bancarias privadas en el 2018 ascendieron a 8,4 billones de pesos (Informe de la Superintendencia Financiera, Febrero 2019). Este hecho y la Responsabilidad Social Empresarial deberían ser incentivos para que dichas entidades diseñen estrategias para disminuir los costos operativos que recaen sobre el cliente de bajos recursos, es decir, que este último asuma el costo del microcrédito a la tasa de interés fijada, pero se le exonere del pago de los costos de comisiones o el IVA, y sea la entidad bancaria la que los asuma.

La propuesta del presente Proyecto de Ley busca imponer la obligación a las entidades bancarias de destinar al menos 5% del total de su presupuesto de colocación, para otorgar microcréditos para las personas de estratos 1, 2 y 3 y zonas rurales que tengan ideas de emprendimiento claras y viables, y para aquellas que buscan invertir en su negocio. En ese sentido, la oferta de microcréditos debe realizarse de manera responsable y estableciendo ciertos criterios de selección; como un estudio previo del proyecto en el cual se destinarán los recursos del crédito. Del mismo modo, con el apoyo del SENA y entidades como la Banca de las Oportunidades se debería complementar el financiamiento con acompañamiento técnico en Educación Financiera y uso eficiente de los recursos para maximizar la inversión.

e) Bondades del Microcrédito

Se ha comprobado que los microcréditos tienen un impacto positivo, Fernández (2014), encontró que las utilidades de las empresas del 32.6% de los dueños que adquirieron un microcrédito, aumentaron aproximadamente 103%. Igualmente, muestra que los negocios de menor ingreso aumentaron sus ganancias a una tasa más rápida, en comparación con los de ingresos más altos, es decir, el microcrédito tuvo un efecto progresivo, lo que beneficiaría a los dueños de las pequeñas empresas.

De igual manera, el microcrédito puede ayudar a que la pequeña empresa genere trabajo formal en un entorno donde la tasa de desempleo e informalidad en Colombia se ubica alrededor del 11,8 % y 47,7%, respectivamente (DANE, 2019). En ese sentido, este Proyecto de Ley busca que el microcrédito sea una herramienta mediante la cual se generen incentivos para crear condiciones que permitan a los colombianos ingresar al sector formal, ya sea para crear empresa, fortalecerla y generar empleo a través de la misma, impactando así la mejora en el nivel de ingresos de las personas, al igual que su calidad de vida al tener la oportunidad de

acceder a los recursos del sistema financiero, todo lo cual tendría un impacto directo en la productividad general del país.

f) Antecedentes normativos

El Congreso de la República ha legislado en aras de diseñar normas para la formalización y generación del empleo de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. Así mismo, el Ministerio del trabajo ha formulado estrategias para solucionar el problema de informalidad. Lo anterior, se evidencia en el siguiente cuadro:

NORMA	DESCRIPCIÓN
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Competitividad y crecimiento de la productividad a través de la formalización
Ley 1429 de 2010	Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
Decreto 489 de 2013	Pequeñas empresas pueden renunciar al beneficio de no aportar a las cajas de compensación
Decreto 721 de 2013	"Por medio del cual se reglamenta el numeral 4° del artículo 7° de la Ley 21 de 1982 y se regula la afiliación de los trabajadores del servicio doméstico al Sistema de Compensación Familiar"
Decreto 2816 de 2013	Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales.
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Objetivo 3. Aumentar la formalización y generación de empleo
Decreto 567 de 2014	Por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral y se dictan otras disposiciones.

Red Nacional de formalización laboral

Estrategia de coordinación institucional, que tiene por finalidad garantizar la consolidación del trabajo decente, la cobertura en seguridad social para todos y el desarrollo de las políticas activas de empleo, a través de la promoción, capacitación, orientación, acompañamiento, seguimiento y control de los proyectos y actividades orientadas a la formalización laboral de los trabajadores en Colombia

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Artículo 252 (NUEVO) OPERACIONES FINAGRO.
Adiciónese los numerales 6 y 7 al artículo 10 de la Ley 16 de 1990 modificado por el artículo 4° del decreto 2371 de 2015 e incorporado en el artículo 230 del estatuto orgánico del sistema financiero, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10. OPERACIONES FINAGRO.

6. Transferir recursos al fondo de microfinanzas rurales hasta en un 20% de su patrimonio técnico conforme a las directrices de su junta directiva.

7. Realizar operaciones de redescuento con entidades microfinancieras no vigiladas por la superintendencia financiera de Colombia, sujeto a los límites aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la superintendencia de economía solidaria y a los límites aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y a las operaciones que en desarrollo de este artículo reglamente la Comisión nacional de crédito agropecuario. La junta directiva de Finagro autorizará los cupos a cada entidad precio estudios de riesgos realizados por Finagro a cada entidad no vigilada.

Un antecedente normativo muy importante cuyos resultados fueron exitosos e inspiran el presente proyecto de ley, es el consagrado en la Ley 546 de 1999, en particular la obligación establecida en el artículo 28 de la mencionada Ley, en el siguiente sentido: "OBLIGACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO DE DESTINAR RECURSOS A LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. Las entidades financieras deberán destinar anualmente, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley, como mínimo el veinticinco por ciento (25%) del incremento de la cartera bruta de vivienda, al otorgamiento de crédito para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social."

Vemos como a través de una Ley de la República se establece una obligatoriedad a las entidades financieras de destinar determinado porcentaje para el financiamiento de la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social. Lo cual en principio generó malestar dentro del sistema financiero, pero al final tuvo resultados positivos para el país.

Referencias

Banca de las Oportunidades (2018). Reporte de Inclusión Financiera 2017. Disponible en: <http://bancadelasoportunidades.gov.co/es/publicaciones/reportes- anuales>

OECD: "Financial Literacy and Inclusion" (2013).

Zuleta, J., & Alberto, L. (2018). Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en Colombia. *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*. Santiago: CEPAL, 2018. LC/PUB. 2018/18-P. p. 169-188.

efectuar en cualquier momento abonos al capital adeudado.

Parágrafo. No serán objeto de clausula penal, ni cobro de comisiones, los abonos anticipados al capital adeudado efectuados por los deudores de los microcréditos a que se hace mención en esta ley.

Artículo 4º. Los trámites para el otorgamiento de los microcréditos no tendrán ningún costo para quien lo solicite.

Artículo 5º. El Gobierno nacional por medio de la Superintendencia Financiera hará un seguimiento al crecimiento de la cartera de microcréditos, y garantizará, mediante mecanismos de intervención apropiados, que su crecimiento anual real sea el correspondiente con los porcentajes indicados en el parágrafo segundo del artículo segundo de la presente ley.

Artículo 6º. El otorgamiento del microcrédito deberá ir acompañado del servicio de educación financiera y asistencia técnica, con el fin de garantizar que los recursos del crédito son invertidos de manera eficiente.

Parágrafo. Se contará con el apoyo de técnicos del SENA y de las demás entidades pertinentes para prestar la asistencia técnica a los microempresarios en materia de Educación financiera: finanzas, inversión de capital físico y humano, competitividad, entre otros.

Artículo 7º. El Gobierno nacional deberá formular políticas que promuevan el crecimiento sostenible del microcrédito para el establecimiento de nuevas empresas, fomentar la competencia entre los intermediarios financieros, determinar la presencia de fallas de mercado que obstaculicen el acceso al mercado financiero y adoptar los correctivos pertinentes, dentro del marco de sus competencias.

Parágrafo. Para tal fin, el Gobierno nacional reglamentará la incorporación de estímulos e incentivos, para que el sistema financiero coloque recursos importantes en la modalidad de microcrédito.

Artículo 8º. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación promoverá la Educación Económica y Financiera en todos los niveles de educación de primaria, secundaria y media, y superior.

Parágrafo. Para tal fin, la implementación de la Educación Económica y Financiera será obligatoria y transversal en el pensum de los colegios y universidades del país.

PROYECTO DE LEY NÚMERO __ DE __ SENADO

Por medio de la cual se ordena a los establecimientos bancarios facilitar el acceso a los servicios de microcrédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos con el debido acompañamiento en materia de educación financiera.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Con el fin de estimular el acceso al crédito de la población de escasos recursos para que sirva como generador de empleo, los establecimientos bancarios facultados para adelantar la actividad financiera deberán ofrecer microcréditos preferenciales para la creación y/o mejora de pequeñas empresas.

Artículo 2º. Los establecimientos bancarios deberán destinar no menos del cinco por ciento (5%) del total de su presupuesto de colocación para microcréditos, y de este porcentaje al menos el cincuenta por ciento (50%) deberá ser destinado a los estratos uno, dos y tres (1,2 y 3) de la población.

Parágrafo 1º. Los establecimientos bancarios podrán colocar ese porcentaje directamente o a través de instituciones, establecimientos, organizaciones y/o similares especializadas en microfinanzas. Evento en el cual se deberá acreditar el desembolso total de los recursos bajo la modalidad de microcréditos.

Parágrafo 2º. El porcentaje de colocación bajo la modalidad de microcréditos de que habla el presente artículo deberá incrementarse gradualmente durante los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, de la siguiente manera:

- ✓ En uno por ciento (1%) adicional durante el primer año.
- ✓ En uno y medio por ciento (1,5%) adicional durante el segundo año.
- ✓ En un dos por ciento (2%) adicional durante el tercer año.

Artículo 3º. Los deudores amparados por la presente ley tienen el derecho a

Artículo 9º. Los establecimientos financieros privados estarán obligados a desarrollar y ofertar anualmente un *Programa de Educación Económica y Financiera*, con el propósito de facilitar información previa, veraz y suficiente a todos los posibles clientes de los servicios financieros con dichas entidades y como requisito antes de la contratación de cualquier producto o servicio.

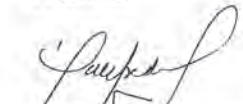
Artículo 10º. En aras de impulsar la inclusión financiera de las Mipymes se crearán Centros de Dinamización Financiera para Mipymes.

Parágrafo 1º. La dirección del programa estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien reglamentará la composición de los Centros de Dinamización, los cuales proveerán servicios y contemplarán en su capital humano la vinculación de practicantes universitarios.

Parágrafo 2º. Los Centros de Dinamización Financiera para Mipymes brindarán asesoría y acompañamiento en temas de bancarización, formalización e inserción productiva.

Artículo 11º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

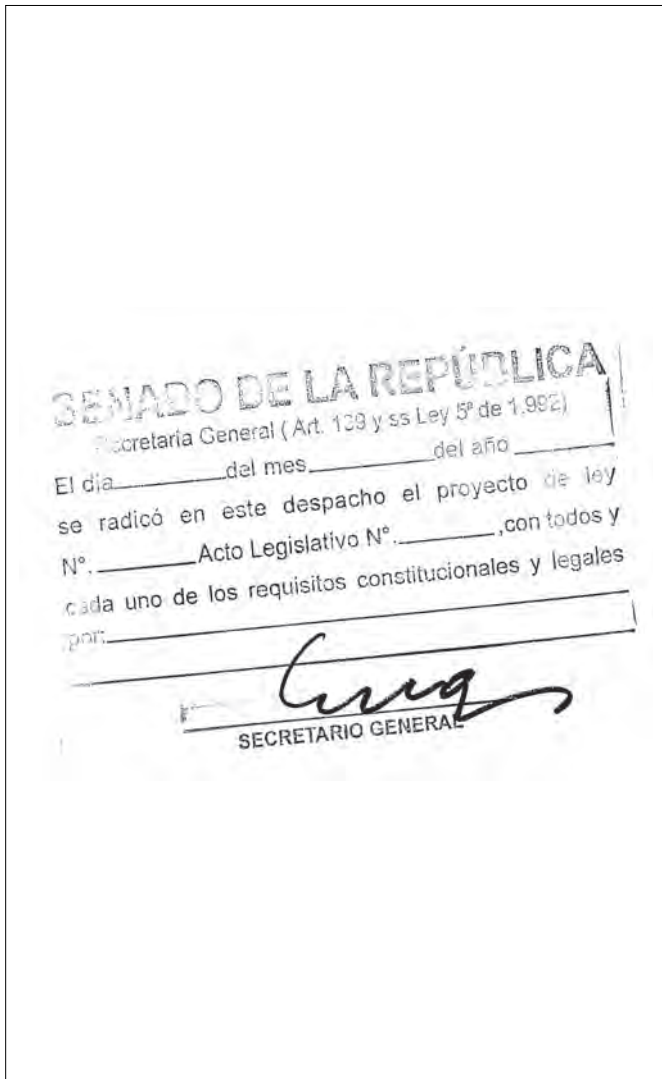

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
 Honorable Senador de la República


ARMANDO ANTONIO ZABARAIN D'ARCE
 Honorable Representante a la Cámara


JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
 Senador de la República


MYRIAM PAREDES AGUIRRE
 Senadora de la República

 <p>Miguel Ángel Barreto Castillo Honorable Senador de la República</p>  <p>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara República</p>  <p>Buenaventura León León Honorable Representante a la Cámara</p>  <p>Javier Mauricio Delgado Honorable Senador de la República</p>  <p>Soledad Tamayo Tamayo Senadora de la República</p>  <p>Juan Carlos Rivera Peña Honorable Representante a la Cámara</p>  <p>Yamil Hernando Arana Padoú Honorable Representante a la Cámara</p>  <p>Nora García Burgos Honorable Senadora de la</p>  <p>JOSE ALVER HERNANDEZ CASAS Representante a la Cámara Departamento Tolima</p>  <p>CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON Representante a la Cámara</p>  <p>Jaime Felipe Lozada Polanco Representante a la Cámara</p>  <p>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Representante Departamento Nariño</p>	 <p>JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>José Gustavo Padilla Orozco Representante a la Cámara Valle del Cauca</p>  <p>ALFREDO APE CUELLO BAUTE Representante a la Cámara</p>  <p>Germán Alcides Blanco Álvarez Representante a la Cámara</p>  <p>Dalra de Jesús Galvis Méndez</p>  <p>Cesar Augusto Lorduy Maldonado</p>  <p>Félix Alejandro Chica Correa Representante a la Cámara</p>  <p>Juan Samy Merheg Marín</p>  <p>Emeterio José Montes de Castro Representante a la Cámara por el Departamento de Bolívar Partido Conservador</p>  <p>MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ Representante a la Cámara</p>  <p>ALONSO DEL RÍO CABARCAS Representante a la Cámara</p>  <p>Martha Villalba Hoodwalker</p>
 <p>Armando Benedetti Villaneda</p>  <p>Hernando Guiza Ponce</p>  <p>Milene Jarava Díaz</p>  <p>Salim Wilamil Quessep</p>  <p>José Eliecer Salazar López</p>  <p>WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT</p>  <p>Elizabeth Jay-Pang Diaz</p>  <p>Karen Violette Cure Corcione</p>  <p>ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO</p>  <p>José Luis Pinedo</p>  <p>Jorge Enrique Burgos Lugo</p>  <p>Esperanza Andrade Serrano</p>	 <p>CARLOS MARIO FARELO DÍAZ Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>  <p>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO Representante a la Cámara</p>  <p>LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ Senador</p>  <p>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Honorable Representante a la Cámara</p>  <p>Christian José Moreno Villamizar Representante a la Cámara</p>



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 03 de Agosto de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 109/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA A LOS ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE MICROCRÉDITO A LAS POBLACIONES DE ESCASOS RECURSOS QUE NO HAN TENIDO ACCESO A LOS MISMOS CON EL DEBIDO ACOMPAÑAMIENTO EN MATERIA DE EDUCACIÓN FINANCIERA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores EFRAIN CEPERA, JUAN DIEGO GOMEZ, MYRIAM PAREDES, MIGUEL ANGEL BARRETO, NORA GARCIA, MAURICIO DELGADO, SOLEDAD TAMAYO, JUAN SAMY MERHEG, DAIRA GALVIS, ARMANDO BENEDETTI, ESPERANZA ANDRADE, LAUREANO ACUÑA; y los Honorables Representantes ANTONIO ZABARAIN, YAMIL HERNANDO ARANA, NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY, BUENAVENTURA LEON, JOSE ELVER HERNANDEZ, CIRO ANTONIO RODRIGUEZ, JAIME FELIPE LOZADA, JUAN CARLOS RIVERA, DIELA BENAVIDES, JUAN CARLOS WILLS, JOSE GUSTAVO PADILLA, ALEJANDRO CHICA, ALFREDO APE CUELLO, EMETERIO MONTES DE CASTRO, GERMAN ALCIDES BLANCO, MARIA CRISTINA SOTO, ALONSO DEL RIO CABARCAS, CESAR LORDUY, MARTHA VILLALBA HODWALKER, ELIZABETH JAY-PANG DIAZ, HERNANDO GUIDA PONCE, KAREN VIOLETTE CURE, MILENE JARAVA DIAZ, ELOY CHICHI QUINTERO, WADITH ALBERTO MANZUR, JOSE ELIECER SALAZAR, JORGE ENRIQUE BURGOS, SALIM VILLAMIL QUESSEP, CARLOS MARIO FARELO, NIDIA MARCELA OSORIO, CHRISTIAN JOSE MORENO, FELIPE ANDRES MUÑOZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **TERCERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 03 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **TERCERA** Constitucional y enviése copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO