



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1471

Bogotá, D. C., martes, 22 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

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 SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se promociona el microfinanciamiento para las Mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se garantiza el acceso al crédito popular y barato.

Informe de ponencia para primer debate Senado al Proyecto de Ley N°176/2022 Senado-, "Por medio de la cual se promociona el microfinanciamiento para las mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones" acumulado con el Proyecto de Ley 180 de 2022 Cámara "por medio del cual se garantiza el acceso al crédito popular y barato"

ANTECEDENTES

Parte de esta iniciativa legislativa fue recogida en el Congreso de la República a través del proyecto de ley "Por la cual se dictan normas relacionadas con el acceso y financiamiento para la construcción de equidad, y se dictan otras disposiciones" bajo el número 440 del año 2022 en la Cámara de representantes y el 337 de 2022 en el Senado de la República.

Se radica ante el Senado de la República el día 12 de septiembre de 2022, posteriormente se designa como ponentes a los Congresistas Mauricio Gomez Amin y Juan Carlos Garces.

El Representante Christian Munir Garcés Aljure solicitó el 5 de octubre ante la mesa directiva del Senado la acumulación del Proyecto de Ley 180 de 2022 Cámara "Por medio del cual se garantiza el acceso al crédito popular y barato" al Senado de la República, y el Proyecto de Ley 176 de 2022 Senado "Por medio de la cual se promociona el microfinanciamiento para las mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones", ya que ambos proyectos de ley tratan sobre la misma materia y sobre el mismo no se había rendido ponencia para primer debate en ninguna de las Cámaras.

Ante esta solicitud la Secretaría General, mediante la resolución No. 070 del 21 de octubre de 2022 resolvió autorizar la acumulación de los proyectos de ley anteriormente mencionados.

Así mismo, teniendo en cuenta lo anterior, se radicó solicitud de prórroga a la Comisión Tercera del Senado para rendir primer debate el 11 de octubre de 2022 dando espera a la acumulación solicitada por el Representante.

Es menester recalcar que esta iniciativa legislativa ha tenido ajustes de fondo teniendo en cuenta las peticiones de la sociedad civil e incluso de instituciones no gubernamentales. Lo anterior, teniendo en cuenta un acápite de su capítulo primero al acceso a crédito por parte de micro, pequeñas y medianas empresas así como también los pequeños y medianos productores del agro.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El contexto Colombiano, demanda acciones legales que permitan dinamizar los diferentes mecanismos de financiación para todos los colombianos, en especial, de aquellos que viven los rezagos de la economía o incluso de quienes siguen sufriendo las consecuencias de la pandemia generada por el COVID-19. Ante los temores sobre una recesión global, la nación debe contemplar medidas eficaces para prevenir el desaceleramiento económico. El Fondo Monetario Internacional redujo sus proyecciones de crecimiento económico para 2022, en medio de la desaceleración que ha tenido la economía de Estados Unidos y China¹, en este sentido, esto es muy relevante en un momento donde se requiere que la actividad económica continúe una senda importante de recuperación, que sirva como motor de crecimiento económico y generador de bienestar social que promueva el desarrollo integral y la construcción de una sociedad equitativa.

En los últimos años ha habido avances significativos en la capacidad del Estado para mejorar el desarrollo del sector financiero y la regulación y supervisión en línea con los estándares internacionales, pero se deben adoptar cambios en el marco legislativo que lo hagan posible. Integrar estos resultados para promover un mayor grado de profundización fiscal y así atacar los elementos necesarios para una sociedad más justa que dé oportunidad a todos.

Este proyecto de ley busca la promoción del microfinanciamiento para las mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales que tanto demanda la ciudadanía. En este sentido, debemos propender a un sistema financiero más dinámico y profundo que sirva como motor de crecimiento económico que en su sentido amplio movilice los recursos necesarios para soportar la reactivación de la capacidad productiva y le permitirá a la economía retomar hacia la senda de crecimiento económico.

Por otro lado, dentro del marco general de política económica y la coyuntura generada por la pandemia del Covid-19, la pertinencia de este Proyecto de Ley se sustenta en la estrecha relación que existe entre un mayor desarrollo del sistema financiero y la aceleración del crecimiento económico, con la consecuente reducción esperada de la pobreza y el aumento del bienestar social, todos estos objetivos necesarios para contar con una sociedad equitativa que cuente con acceso a oportunidades reales.

2. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Este proyecto de ley consta de 15 artículos en la cual el primer artículo hace alusión a que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizarán esfuerzos conjuntos con el fin de promover el acceso al microfinanciamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los pequeños y medianos productores del agro; artículo segundo introduce el concepto de nanocrédito, artículo tercero modifica el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 en

¹ El Espectador: El FMI advierte que el mundo puede estar al borde de una recesión global
<https://www.elspectador.com/economia/el-fmi-advierte-que-el-mundo-puede-estar-al-borde-de-una-recesion-global/>

el cual establece a grandes rasgos para incentivar las actividades relacionadas el microcrédito, el monto máximo por operación de préstamo es de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales; artículo cuarto, permite que el Gobierno nacional autorice modalidades de crédito directo al Banco de Comercio Exterior – Bancoldex, y fije condiciones para su desarrollo; artículo quinto, obliga a Fondo Nacional de Garantías S.A. para promover el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales; artículo sexto, desarrolla la financiación formal de bajo monto; artículo séptimo, la promoción del crédito agropecuario de micro, pequeños y medianos productores; artículo séptimo, desarrolla las autorizaciones para los intermediarios financieros e instituciones microfinancieras en el marco de la promoción agropecuaria; artículo octavo, desarrolla promoción del crédito agropecuario; artículo noveno, promoción al microfinanciamiento del sector informal con el fin de combatir la figura del "gota a gota", "paga diario" o personas informales, que brindan recurso económico para cubrir una necesidad de consumo urgente; artículo décimo, acceso a la información; artículo onceavo, incluye al DANE para que lleve a cabo la recolección de estadísticas oficiales de las personas que se encuentran inmersas en el fenómeno del gota a gota; artículo doceavo, desarrolla programas de créditos en los territorios; artículo treceavo, incluye línea de crédito especial para jóvenes emprendedores; artículo catorceavo, se incluyen más entidades en el sistema nacional de crédito para ampliar la capacidad de cobertura en las zonas rurales; y artículo quinceavo vigencia y derogatorias.

A continuación se presentan cada uno de los elementos esbozados anteriormente:

2.1. Acceso al microfinanciamiento por parte de micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños y medianos productores del agro

El microcrédito es una modalidad de financiamiento que consiste en otorgar créditos hasta por 120 SMMLV a personas que puedan desarrollar proyectos productivos.² Típicamente se otorgan a microempresarios que carecen de colateral, garantías personales, historial crediticio y experiencia en su actividad económica (Asobancaria, 2018). Según el Decreto 957 de 2019³, las microempresas se caracterizan por tener ingresos por actividades ordinarias anuales inferiores a 23.563 UVTs (895 millones de pesos aprox) en el sector manufactura, 32.988 UVTs (1.250 millones de pesos aprox) en el sector servicios, y 44.769 UVTs (1.700 millones de pesos aprox) en el sector comercio.

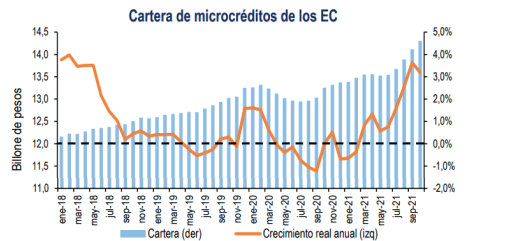
El microcrédito constituye un mecanismo de inclusión que favorece la entrada de hogares con recursos limitados a la actividad productiva. En particular, esta modalidad de crédito aporta al crecimiento, fortalecimiento y permanencia en el tiempo de nuevos negocios, así como favorece las condiciones económicas y financieras de los microempresarios (Ministerio de Agricultura, 2017). Por otra parte, la revisión de literatura especializada indica que las microfinanzas han ganado relevancia como un instrumento de desarrollo económico y social, así como un mitigante de la pobreza y la desigualdad (Estrada y Hernández, 2019). Estos beneficios toman mayor relevancia al considerar que en Colombia más del 95% de las empresas constituidas corresponden a microempresas, lo cual representa cerca del 98% del universo empresarial (Confecamaras, 2016).

² Artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

³ Normatividad disponible en:

https://dnp.represidencia.gov.co/normalativa/normalativa/DECRETOS/2019/20190520/20190520_00000001175e7f448239a3544708c0ae33d39150200042d079ae71731503c7c287ae314c8e287443dac9ac87f11289efc05f3c6dddc37146fa6b13a03d51e052a1dc1ab6b8938e08ba7d174745783c

A pesar de sus beneficios, el financiamiento de microempresarios en Colombia aún es limitado. Según Estrada y Hernández (2019), con datos de la encuesta de microestablecimientos del DANE para 2016, de un total de 33.013 encuestados tan solo 20,7% consideraron solicitar créditos formales o informales y de ellos 5,7% fueron rechazados. Al respecto, el Banco de la República y Asomicrofinanzas (2021) sostienen que las principales limitantes a la oferta están asociados al sobre endeudamiento, la falta de información financiera y la actividad económica del asociado. Como se observa en la siguiente gráfica, las tasas de crecimiento real del microcrédito fueron cercanas a cero en el periodo 2018-2020 y aunque, desde el 2021 se evidencia una senda recuperación, aún existe espacio para acelerar y profundizar la canalización de recursos a microactividades productivas.



Fuente: Elaboración Ministerio de Hacienda con datos de la URF y la SFC

A esta problemática se suma una concentración del microcrédito en las principales áreas urbanas y un rezago en las zonas rurales. En particular, las ciudades concentran un 58% del microcrédito, tanto en número como en monto, mientras que las zonas rurales concentran 10% en número y 12% en monto (Estrada y Hernández, 2019). La falta de acceso al microcrédito en zonas rurales profundiza la situación de vulnerabilidad de personas de bajos recursos, restringe sus posibilidades de ascenso social e incrementa la desigualdad (Estrada y Hernández, 2019), por lo cual estos ajustes prometen ser una carta fundamental para luchar contra de la inequidad, especialmente la observada en los sectores económicos y sociales acá indicados.

Ante esta situación, el Gobierno ha promovido diferentes soluciones mediante entidades y programas como: Finagro, Banco Agrario, Programa al Desarrollo de la Microempresa Rural⁴, Programa de las Oportunidades Rurales⁵ y Programa de Desarrollo Rural con Equidad⁶. Sin embargo, acorde con el Banco de la República (2022), el sector agropecuario continúa siendo uno de los sectores con menor acceso al microcrédito⁷. Este resultado se asocia a que dichos productores no cuentan con ingresos fijos ni con un historial crediticio (Estrada y Hernández, 2019). Las personas de bajos recursos a menudo prefieren el sector informal, los

⁴ Su objetivo era brindar apoyo a la microempresa rural con servicios tecnológicos y financieros en regiones con altos índices de pobreza y desempleo. Su ejecución se realizó de junio de 1997 a junio de 2007.

⁵ Su objetivo fue luchar contra la pobreza a través de la generación de empleo y el incremento de recursos para la colocación de microcréditos en el sector rural. Fue desarrollado entre 2007 y 2013.

⁶ Su objetivo es mejorar la competitividad y productividad del sector agropecuario, así como reducir la desigualdad rural mediante apoyo financiero a pequeños y medianos productores (Ley 1133 de 2009).

⁷ Resultado de la encuesta sobre la situación del microcrédito en Colombia para el cuarto trimestre de 2021

cuales conllevan costos elevados que pueden agotar el capital social de los microempresarios (Ledgerwood, 2013). En Colombia, esta situación es relevante dado el alto grado de informalidad. Según los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, para el 2015 cerca del 75% de los micronegocios no tenían ningún registro ante Cámara de Comercio.

En Colombia se requiere impulsar y fortalecer el acceso al microfinanciamiento empresarial con el fin de elevar la productividad y la calidad de vida de los microempresarios. En este sentido, el presente Proyecto de Ley propone que diferentes instancias del Gobierno Nacional realicen esfuerzos conjuntos que promuevan el acceso al microfinanciamiento empresarial abordando, entre otros aspectos, las principales limitantes identificadas.

2.2 Comisión MiPyme

El Gobierno Nacional tiene como propósito promover el acceso al microfinanciamiento para el desarrollo empresarial. La consecución de este objetivo requiere generar condiciones que incrementen el acceso al crédito de aquellos microempresarios y pequeños empresarios que se enfrentan a fricciones para acceder al sistema financiero formal. Asimismo, implica propender por quienes accedan al sistema obtengan los recursos suficientes para desarrollar su actividad económica.

La literatura especializada identifica como factor para promover el microcrédito mejorar el acceso a información que permita determinar la capacidad de pago, así como brindar un apoyo técnico especializado que minimice la probabilidad de incumplimiento (Fedesarrollo, 2012 y Banrep, 2021). Por otra parte, el Banco de la República y Asomicrofinanzas (2021) encuentran que el 21,2% de las quejas de los clientes de microcrédito están asociadas a un monto aprobado inferior al solicitado que resulta insuficiente para sus fines previstos.

La legislación colombiana ha reconocido los limitantes al acceso al crédito como una falla de mercado que requiere de intervención estatal. El artículo 39 de la Ley 590 de 2000 impulsa el microcrédito de bajo monto, entendido como aquel cuyo valor no supera los 25 SMMLV, permitiendo a los intermediarios financieros cobrar una comisión especial que no supera los intereses. Esta comisión (denominada comisión MiPyme) es determinada por el Consejo Superior de la Microempresa⁸ y permite a las entidades financieras realizar una asesoría técnica especializada, apoyar a los solicitantes con la reconstrucción de balances financieros y flujos de caja, realizar visitas a los codeudores e implementar medidas alternativas de cobranza.

Las actividades que se derivan de la comisión MiPyme promueven el acceso al microcrédito. Sin embargo, su potencial está acotado a créditos que no superen los 25 SMMLV. Este monto evita que los microempresarios que requieran mayores recursos se vean beneficiados o que su monto aprobado sea inferior al solicitado. Para superar esta falla de mercado, el Proyecto de Ley propone extender la comisión MiPyme a créditos de hasta 120 SMMLV, equivalentes al monto máximo autorizado en operaciones de microcrédito conforme a lo establecido en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010

⁸ El consejo superior de la microempresa está conformado por: (1) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, quien lo preside; (2) el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado; (3) el Viceministro o su delegado; (4) el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado; (5) el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; (6) el Subdirector o su delegado; (7) un representante de las universidades, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; (8) dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a microempresarios, designados por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; (9) un representante de los Consejos Regionales para las micro, pequeñas y medianas empresas, designado por los mismos consejos; (10) un representante de los alcaldes de aquellos municipios en los cuales se encuentra un plan de desarrollo de las pequeñas, medianas y micro empresas, elegido por la Federación Colombiana de Municipios; (11) un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las microempresas; (12) un miembro de la Asociación Bancaria de Colombia, designado por esta, de las entidades financieras especializadas en el manejo del microcrédito; y (13) El Director Nacional del Seso o su delegado.

2.3 Deducción de la comisión MIPYME

En línea con el ajuste propuesto para la comisión MIPYME que hoy en día pueden cobrar las entidades que otorgan microcréditos, se precisa que los pagos que hagan los microempresarios a las entidades financieras y microfinancieras por concepto de esta comisión serán considerados como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para la microempresa. Esta modificación tiene como objetivo trasladar los beneficios del ajuste a la comisión MIPYME a aquellos sectores productivos que requieren de incentivos para la formalización laboral y para acudir a mecanismos de crédito que les permitan desarrollar su negocio, potenciar la creación de empleo y la prosperidad económica y social que va aparejada con el desarrollo empresarial.

2.4 Crédito directo de BANCOLDEx

La banca de segundo piso ha jugado un papel fundamental en la reactivación económica del país y en la canalización de recursos a diversos segmentos de la población y sectores económicos. En el marco de la emergencia ecológica, social y económica declarada por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Covid 19, entidades como el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex han realizado importantes aportes a la sostenibilidad de la economía, específicamente para preservar la continuidad de los canales de crédito y mantener el tejido empresarial.

Actualmente, conforme lo previsto en el literal a. del artículo 282 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Bancoldex se encuentra autorizado para realizar operaciones de crédito, siguiendo las condiciones que le autorice la ley y, en general, la regulación aplicable.

Además, con el Decreto Ley 468 de 2020 se autorizó de manera temporal a Bancoldex para implementar líneas crédito directo con tasa compensada para la financiación de proyectos y actividades orientadas a mitigar los efectos del COVID-19, bajo condiciones que garantizaran la sostenibilidad de la entidad, y preservaran la naturaleza y objeto social para el que fue instituido. El artículo 84 de la Ley 2069 de 2020, ley de emprendimiento, extendió el plazo de la autorización temporal hasta el 31 de diciembre de 2021.

Ahora, en el marco de esta iniciativa de ley, en la que entre uno de sus frentes de trabajo se busca promocionar el acceso al crédito por parte de la micro, pequeña y mediana empresa, el objeto social de Bancoldex y sus operaciones de financiamiento pueden apoyar este objetivo mediante el desarrollo de líneas de crédito directo que se desarrollen de manera permanente, bajo ciertas condiciones y modalidades autorizadas por el Gobierno nacional. En particular, en aspectos relacionados con:

- A) La sujeción al objeto social y actividades financieras autorizadas por la ley.
- B) El cumplimiento, en todo momento, de las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados, y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de administración de riesgos.
- C) La facultad de Bancoldex de establecer, a través de los reglamentos de crédito que dicte, los montos máximos de recursos que se destinarán a las respectivas operaciones, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen.

2.5 Garantías en el mercado de capitales

El financiamiento formal de las micro, pequeñas y medianas empresas ha estado tradicionalmente limitado al sector bancario y a las líneas de redescuento promovidas con recursos gubernamentales y de multilaterales (Patiño, 2008). Considerando este reto, la OIT (2005) ha destacado la necesidad de promover la participación empresarial en los mercados de valores. Esta misma recomendación es abordada por la Misión del Mercado de capitales (2019), la cual resaltó la necesidad de promover la participación de las pequeñas y medianas empresas en canales de financiamiento alternativos al crédito bancario que les brinde condiciones más flexibles.

El Gobierno Nacional ha avanzado en esta dirección en los últimos años. El Decreto 1357 de 2018 reguló la figura de financiación colaborativa, creando un canal a través del cual las pequeñas y medianas empresas pueden emitir títulos de deuda y obtener recursos a tasas favorables para desarrollar un proyecto productivo de inversión. Con el Decreto 1235 de 2020, el monto máximo de cada financiación se incrementó hasta los 58.000 SMMLV.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha respaldado desde el 2020 la financiación de pequeñas y medianas empresas a través plataformas colaborativas mediante garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG). Este respaldo, que puede ascender hasta el 90% de la emisión y cuyo cupo ha sido incrementado en más de 12 veces hasta \$25.000 millones, ha probado ser altamente efectivo en fomentar el acceso empresarial a canales de financiación alternativos. Desde enero de 2020, El FNG ha respaldado en más de \$15.618 millones, 58 emisiones de deuda emitida por Pymes y adquirida por más de 3.831 inversionistas. Sin embargo, el programa que viabilizó el mencionado otorgamiento de garantías, finalizó el 31 de diciembre de 2021.

Considerando lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta lo efectivo que resultan las políticas públicas descritas líneas arriba para promover un mercado equitativo, el presente Proyecto de Ley propone promover la participación de pequeñas y medianas empresas en el mercado de valores apalancándose en las garantías ofrecidas por el FNG. En particular, se busca incrementar su participación en las plataformas de financiación colaborativa, en el mercado público de valores y en la financiación por medio de créditos dirigidos a las MIPYMES.

En conjunto, las medidas acá mencionadas han demostrado ser efectivas para combatir los créditos gota-a-gota que han afectado a miles de colombianos en sus condiciones económicas e incluso en su integridad personal. Así, la implementación de las políticas mencionadas en este capítulo prometen ser una herramienta efectiva para promover la irrigación de crédito formal a la mayoría de empresarios y ciudadanos que así lo requieren para desarrollar sus proyectos productivos y personales.

2.6 Microfinanciación formal de bajo monto

Uno de los flagelos a los que están expuestos los colombianos de más escasos recursos es la necesidad de acudir a esquemas de crédito informal llamados comúnmente como "gota a gota". Los préstamos gota a gota tienen dos características: (i) por un lado, como ha sido retratado en numerosas ocasiones, la cobranza de estos créditos suele ocurrir en esquemas que utilizan la violencia y atentan contra la integridad personal de los deudores para conseguir el pago de las obligaciones; y (ii) por el otro, las tasas de interés cobradas por

estos créditos puede llegar al 791% efectivo anual, más de 15 veces el límite fijado para el crédito formal.⁹ Algunos elementos que explican la existencia y operación de estos esquemas de crédito informal son: la informalidad laboral, la ausencia de garantías para soportar los créditos solicitados y la falta de educación financiera.

Así, con miras a ofrecer soluciones a dicho problema, el Proyecto de Ley propone combatir el "gota a gota" con 3 estrategias centradas en el crédito de consumo de bajo monto:

- Precisar que el crédito de consumo de bajo monto tendrá un trámite de apertura simplificado y podrá hacer uso de mecanismos de información alternativa con miras a lograr su masificación, promover la eficiencia y permitir que el crédito formal pueda ser irrigado en poblaciones que tradicionalmente han estado excluidas del sistema financiero. En este sentido, el crédito de consumo de bajo monto podrá ser otorgado por diferentes actores, como los establecimientos de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, los fondos de empleados, las asociaciones mutuales, las fintechs especializadas en la originación de crédito y los programas que las gobernaciones departamentales estructuren con intermediarios financieros vigilados por la SFC o la SES.
- Establecer que el FNG implementará una línea de garantías hasta por el 90% de los montos solicitados con miras a facilitar el acceso a estos productos por parte de la población que más lo necesita. De acuerdo con la propuesta contenida en el Proyecto, se espera que la garantía sea mayor para los créditos de más bajos montos –usados generalmente para suplir necesidades urgentes y de corto plazo– y que dicha cobertura sea reducida conforme aumenten los montos del crédito desembolsado.
- Comprometer al Gobierno Nacional a subsidiar la comisión que remunera el otorgamiento de la garantía otorgada por el FNG, lo cual estará sujeto a la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.

2.7 Promoción del crédito agropecuario a micro, pequeños y medianos productores

El financiamiento del sector agropecuario y rural constituye un elemento esencial para su desarrollo y reactivación, lo cual motivó la expedición de la Ley 16 de 1990, la cual creó el crédito de fomento al sector agropecuario con el objetivo de mantener una provisión adecuada de recursos destinados a su financiación con recursos originados en la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, en FINAGRO, a través del redescuento en dicho fondo, o a través de la denominada cartera sustitutiva de inversión obligatoria, mecanismo alternativo creado por la Junta Directiva del Banco de la República, y lo enmarca dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA).

En el Artículo 1° de la Ley 16 de 1990 se define que el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario fue constituido para proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales, y se establece en el artículo 2° que 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 de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Pacto por Colombia, pacto por la equidad),

⁹ Freddy Castro – Director de Banca de las Oportunidades. ¿A qué tasa de interés le presta el "gota a gota"? Portafolio. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/a-que-tasa-de-interes-le-presta-el-gota-a-gota-538725>

se refiere al crédito dirigido al sector agropecuario dentro de la línea "Campo con Progreso una Alianza para Dinamizar el Desarrollo y la Productividad de la Colombia Rural", en la cual se propone dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural con enfoque territorial, destacando la necesidad de tener políticas diferenciadas a partir de las categorías de ruralidad y se define, como objetivo general, "promover la transformación productiva agropecuaria, por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores" (DNP, 2019, P. 239). Más específicamente, se definen los siguientes compromisos: (i) promover la inclusión financiera de los micro, pequeños productores y aquellos de la Agricultura campesina, familiar y comunitaria; (ii) enfocar los instrumentos de financiamiento hacia actividades productivas sostenibles; y (iii) promover la integración horizontal y vertical de los diferentes actores de las cadenas de valor agropecuarias, a través de instrumentos financieros.

No obstante, debe destacarse que la evidencia indica que en Colombia el mercado del crédito no es capaz de asignar todos los recursos disponibles de modo que la oferta no abastece en su totalidad la demanda de créditos (Bator, 1958). Entre las múltiples razones que explican la situación descrita, la literatura indica que: (i) el sector agropecuario se percibe como un sector de riesgo comparado con otros sectores de la economía y esta percepción se incrementa sobre los eslabones primarios de la cadena agropecuaria (CAF, 2018; CEPAL, FAO & IICA, 2021); (ii) la información que tienen los bancos acerca de los productos agropecuarios es imperfecta (Reyes et al., 2020); y (iii) existen altos costos asociados al desplazamiento que afectan la originación de los créditos.

Por lo expuesto, y considerando que el crédito agropecuario se financia con la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDAs que deben suscribir los intermediarios financieros privados en Finagro, y que tal obligación puede sustituirse por la colocación directa del crédito por parte de los intermediarios financieros a través de la denominada cartera sustitutiva de inversión obligatoria reglamentada por la Junta Directiva del Banco de la República como un mecanismo alternativo para cumplir los requerimientos de inversión, es necesario crear mecanismos que faciliten la sustitución de la inversión por colocaciones en pequeños y medianos productores, con muy baja colocación por los intermediarios financieros a este segmento de productores, como se evidencia en el comportamiento de la cartera sustitutiva a lo largo de los años.

En efecto, al 31 de diciembre del 2021, las colocaciones del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario ascendieron a \$27.35 billones, de los cuales \$21.79 billones correspondieron a cartera sustitutiva de inversión obligatoria, de la cual el 88,8% se colocó en grandes productores, \$19.35 billones, el 9,68% en medianos, \$2.10 billones, y sólo el 1,52% en pequeños productores, esto es \$0.33 billones.

Al cierre de 2021 las colocaciones con cartera de redescuento llegaron a \$5.56 billones, de la siguiente manera: Pequeños productores \$3.32 billones con participación de 59.66%, y de los cuales el 77,21% fue colocado por el Banco Agrario de Colombia; Medianos con \$1.53 billones y participación de 27.64%, y Grandes \$0.70 billones y participación de 12.70%.

Dada la alta concentración de la cartera sustituta en grandes productores, la baja colocación en medianos productores y la prácticamente ausencia de colocación en pequeños productores, y que a la fecha sólo el Banco Agrario financia a los pequeños productores, se busca crear canales de colocación en pequeños y medianos productores atractivos para los intermediarios financieros privados, y que garanticen que dichos recursos puedan llegar a financiar a este tipo de productores, como beneficiarios finales de los créditos, a través de mecanismos de compra de cartera, de financiación a entidades especializadas o a empresas encadenadoras o integradoras de pequeños y medianos productores, y de inversión en la Bolsa Mercantil de Colombia, en los términos recogidos en la propuesta presentada en el Proyecto de Ley.

De otra parte, se aborda el uso de garantías como elemento adicional para incentivar la financiación a pequeños y medianos productores del agro.

Entre enero y octubre de 2021, el valor de las garantías expedidas por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) ascendió a \$2.41 billones, distribuido en 253 mil operaciones, lo que ha permitido apalancar colocaciones por un valor de \$3,13 billones. Con respecto al mismo periodo de 2020, se observa un crecimiento de 11,6% del crédito movilizado al sector agropecuario.

El FAG es un instrumento de política pública cuyo objetivo es promover la inclusión financiera en el sector agropecuario, especialmente para los productores más pequeños del sector, con limitaciones de acceso al uso de servicios financieros. De ahí que el 97,1% de las garantías expedidas al cierre de octubre del 2021, y el 84,9% de su valor, han cubierto créditos de productores pequeños. Al cierre de octubre del 2021, el FAG expidió 246 mil garantías que permitieron la movilización de créditos por \$2,5 billones para pequeños productores. En lo referente a productores medianos y grandes, el FAG ha expedido el 2,8% y el 0,7% de las garantías, y el 13,3% y 1,7% de su valor respectivamente.

Debe destacarse que, en el caso de los créditos agropecuarios, el crédito informal es predominante entre los pequeños productores. Para el año 2013 solo el 4 % de los pequeños productores acudieron a financiamiento formal, lo cual puede ser explicado por la ausencia de reportes de productividad de este segmento y su baja rentabilidad, los bajos montos de los créditos y los elevados costos de operación por la distancia entre las oficinas y los productores, el bajo conocimiento de las entidades financieras sobre la actividad agrícola, las intervenciones inadecuadas de política, la falta de garantías y la regulación de la tasa de interés (Cano, Cuadros, & Estrada, 2017). Por su parte, Leibovich (2013) estimó que tan sólo el 16 % de los 2,7 millones de pequeños productores agropecuarios tienen acceso a crédito formal, medido a través de crédito en condiciones Finagro.

Un estudio del Departamento Nacional de Planeación (2017) muestra que, si bien el indicador de profundización financiera del crédito en el sector agropecuario ha tenido un buen comportamiento en los últimos 9 años, su crecimiento ha sido jalonado principalmente por los grandes productores y aquellos que originan sus créditos en las ciudades y aglomeraciones.

La necesidad de innovar se hace más notoria en el caso de los pequeños productores ubicados en los territorios rurales. En la Misión para la Transformación del Campo (MTC) se muestra la alta dependencia del crédito del pequeño productor por el FAG, instrumento que es altamente demandado por el Banco Agrario de Colombia (BAC), al igual que el redescuento de Finagro (Departamento Nacional de Planeación, 2015). La MTC concluye que la colocación de crédito hacia pequeños productores depende casi exclusivamente del BAC, lo que implica que este no tiene incentivos para desarrollar productos innovadores y a su vez los productores no obtienen una oferta de servicios financieros acorde a sus necesidades que podrían ser prestados por otros intermediarios financieros. La consecuencia de esta dependencia impacta directamente en la sostenibilidad del FAG, que constantemente se ve amenazada por el aumento de la mora y los siniestros (Banco Mundial, 2020). Vale la pena señalar que, de la cartera concentrada en el BAC, el 93 % corresponde a pequeños productores.

Por lo expuesto, y dada la gran demanda de financiación de pequeños y medianos productores no atendidas, un mecanismo para estimular la colocación de crédito en este tipo de productores por instituciones financieras privadas lo constituye la disponibilidad de sistemas de garantías alternativos al FAG, como puede ser un

cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas, de manera que se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, como están concebido los artículos 2,3 y 4, y la fórmula del **parágrafo 2º** del artículo 5º, el proyecto no está generando ningún impacto fiscal en el inmediato plazo porque las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de la futura ley, se incorporarán, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal. Además, el proyecto se limita a autorizar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación se relaciona el cuadro de modificaciones de ambos proyectos de ley. Luego de varias reuniones de estudio, se decide modificar el primer texto radicado (176 - 2022 Senado) según el texto acumulado (180- 2022 Cámara), dado que en esencia ambas iniciativas buscan ofrecer alternativas formales y distintas a los créditos informales de bajo monto destinado para consumo o también llamados pagadario.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>Artículo 1. Promoción del microfinanciamiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizarán esfuerzos conjuntos que promuevan el acceso al microfinanciamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los micro, pequeños y medianos productores del agro. Para ello, entre otros aspectos, velará por la construcción de políticas públicas que:</p> <p>a) Fortalezcan la recopilación de información financiera y crediticia de las Mipyme.</p> <p>b) Promuevan la extensión de garantías estatales a las Mipyme.</p> <p>c) Incrementen el acceso al microcrédito en el sector agropecuario y otros sectores que enfrentan barreras para su financiación.</p> <p>d) Las demás que promuevan el acceso al microfinanciamiento a las Mipyme.</p> <p>Parágrafo. La política pública que despliegue el Gobierno nacional deberá fomentar la competencia entre los intermediarios financieros,</p>	<p>Artículo 1. Promoción del microfinanciamiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizarán esfuerzos conjuntos que promuevan el acceso al microfinanciamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los micro, pequeños y medianos productores del agro. Para ello, entre otros aspectos, velará por la construcción de políticas públicas que:</p> <p>a. Fortalezcan la recopilación de información financiera y crediticia de las Mipyme.</p> <p>b. Promuevan la extensión de garantías estatales a las Mipyme.</p> <p>c. Incrementen el acceso al microcrédito y nanocrédito en el sector agropecuario y otros sectores que enfrentan barreras para su financiación.</p> <p>d. Las demás que promuevan el acceso al microfinanciamiento a las Mipyme.</p> <p>Parágrafo. La política pública que despliegue el Gobierno nacional deberá fomentar la</p>	<p>Se incluye en el articulo la palabra nanocrédito dando oportunidades a los beneficiarios de recibir creditos de consumo de bajo monto.</p>

<p>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 que benefician a las micro, pequeñas y medianas empresas así como los micro, pequeños y medianos productores del agro.</p>	<p>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 que benefician a las micro, pequeñas y medianas empresas así como los micro, pequeños y medianos productores del agro</p>	
	<p>ARTÍCULO 2 (NUEVO). Definición de Nanocréditos. Son créditos de bajo monto inferiores a 1.5 SMMLV, orientados a financiar microempresas, hogares y personas que tienen acceso limitado al mercado de crédito formal.</p>	<p>Se incluye nuevo artículo definiendo la palabra nanocrédito y estipulando sus montos.</p>
<p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 y adiciónese el artículo 57-3 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 39. Comisión Mipyme. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de microfinanciamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía, autorizase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial para cobrar honorarios y comisiones que no computan como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.</p> <p>Con los honorarios se remunerará a la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los</p>	<p>Artículo 3. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 y adiciónese el artículo 57-3 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>Artículo 39. Comisión Mipyme. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de microfinanciamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía, autorizase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial para cobrar honorarios y comisiones que no computan como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.</p> <p>Con los honorarios se remunerará a la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los</p>	<p>Ajuste de numeración</p>

<p>codeudores y la cobranza especializada de la obligación.</p> <p>Las tarifas y los rangos por monto sobre los cuales podrán aplicar estos honorarios y comisiones al microcrédito serán definidos por el Consejo Superior de la Microempresa.</p> <p>Parágrafo. Los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, deberán reportar la información relacionada con los honorarios y comisiones cobrados conforme lo determinen las entidades que ejercen su inspección vigilancia y control.</p> <p>Artículo 57-3. Comisión Mipyme. El cien por ciento (100%) del monto pagado a título de comisión Mipyme de la que trata el artículo 39 de la ley 590 del 2000 será considerado como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional en cabeza de la microempresa."</p>	<p>codeudores y la cobranza especializada de la obligación.</p> <p>Las tarifas y los rangos por monto sobre los cuales podrán aplicar estos honorarios y comisiones al microcrédito serán definidos por el Consejo Superior de la Microempresa.</p> <p>Parágrafo. Los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, deberán reportar la información relacionada con los honorarios y comisiones cobrados conforme lo determinen las entidades que ejercen su inspección vigilancia y control.</p> <p>Artículo 57-3. Comisión Mipyme. El cien por ciento (100%) del monto pagado a título de comisión Mipyme de la que trata el artículo 39 de la ley 590 del 2000 será considerado como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional en cabeza de la microempresa."</p>	
<p>Artículo 3. Crédito directo Bancodex. En desarrollo de lo dispuesto en el literal a) del artículo 262 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno nacional podrá autorizar modalidades de crédito directo al Banco de Comercio Exterior – Bancodex, y fijar condiciones para su desarrollo. Estas modalidades de crédito deberán estar destinadas a financiar actividades autorizadas al Banco, promover el microfinanciamiento a micro, pequeñas y medianas empresas, y cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados, y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de administración de riesgos.</p> <p>El Banco de Comercio Exterior – Bancodex, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los</p>	<p>Artículo 4. Crédito directo Bancodex. En desarrollo de lo dispuesto en el literal a) del artículo 262 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno nacional podrá autorizar modalidades de crédito directo al Banco de Comercio Exterior – Bancodex, y fijar condiciones para su desarrollo. Estas modalidades de crédito deberán estar destinadas a financiar actividades autorizadas al Banco, promover el microfinanciamiento a micro, pequeñas y medianas empresas, y cumplir en todo momento con las condiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados, y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de administración de riesgos.</p> <p>El Banco de Comercio Exterior – Bancodex, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los</p>	<p>Ajuste de numeración</p>

<p>montos máximos de recursos que se destinarán a las respectivas operaciones, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de las modalidades autorizadas mediante el presente artículo.</p>	<p>montos máximos de recursos que se destinarán a las respectivas operaciones, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de las modalidades autorizadas mediante el presente artículo.</p>	
<p>Artículo 4. Garantías del Mercado de Valores. El Fondo Nacional de Garantías S.A. deberá promover el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales mediante programas que garanticen parcialmente sus emisiones de deuda en plataformas de financiación colaborativa y en el mercado público de valores.</p>	<p>Artículo 5. Garantías del Mercado de Valores. El Fondo Nacional de Garantías S.A. deberá promover el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales mediante programas que garanticen parcialmente sus emisiones de deuda en plataformas de financiación colaborativa y en el mercado público de valores.</p>	<p>Ajuste de numeración</p>
<p>Artículo 5. Microfinanciación del sector formal. En aras de promover el acceso a la financiación formal a toda la población y combatir los préstamos informales e ilegales ofrecidos para cubrir necesidades de consumo, el crédito de consumo de bajo monto tendrá apertura simplificada y podrá hacer uso de fuentes alternativas de información para definir el perfil crediticio, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este sentido, se deberá promover un acceso universal de las personas a dicho crédito.</p> <p>Para este propósito, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar productos de garantías que permitan respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los créditos de consumo de bajo monto. El Fondo Nacional de Garantías podrá determinar niveles de cobertura diferenciales de acuerdo con los montos que se otorguen en este tipo de crédito, incentivando aquellos de menores cuantías, así como mecanismos que determinen la elegibilidad de los usuarios de las garantías. En el diseño de esta línea, podrán implementarse esquemas de cobertura conjunta de un número plural de obligaciones, con características</p>	<p>Artículo 6. Microfinanciación del sector formal. En aras de promover el acceso a la financiación formal a toda la población y combatir los préstamos informales e ilegales ofrecidos para cubrir necesidades de consumo, el crédito de consumo de bajo monto tendrá apertura simplificada y podrá hacer uso de fuentes alternativas de información para definir el perfil crediticio, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este sentido, se deberá promover un acceso universal de las personas a dicho crédito.</p> <p>Para este propósito, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar productos de garantías que permitan respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los créditos de consumo de bajo monto. El Fondo Nacional de Garantías podrá determinar niveles de cobertura diferenciales de acuerdo con los montos que se otorguen en este tipo de crédito, incentivando aquellos de menores cuantías, así como mecanismos que determinen la elegibilidad de los usuarios de las garantías. En el diseño de esta línea, podrán implementarse esquemas de cobertura conjunta de un número plural de obligaciones, con características</p>	<p>Ajuste de numeración y se incluye un parágrafo en donde se establece un mínimo del 10% para garantizar microcréditos y 20% para garantizar nanocréditos</p>

<p>similares.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo y autorizando entidades financieras, Instituciones Microfinancieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos. El Gobierno nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p>	<p>similares.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo y autorizando entidades financieras, Instituciones Microfinancieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos. El Gobierno nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p> <p><u>Parágrafo 1: Cada una de estas líneas respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías deberán destinar un mínimo del 10% para garantizar microcréditos y 20% para garantizar nanocréditos</u></p>		<p>incluyendo las instituciones microfinancieras, entidades financieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> <p>El Gobierno nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p>	<p>incluyendo las instituciones microfinancieras, entidades financieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> <p>El Gobierno nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p>	
<p>Artículo 6. Promoción del crédito agropecuario de micro, pequeños y medianos productores. En aras de aumentar el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios para que puedan financiar, entre otros aspectos, los costos de su producción agropecuaria, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar una línea de garantías que permita respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los créditos destinados al sector agropecuario de micro, pequeños y medianos productores, en los términos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores,</p>	<p>Artículo 7 Promoción del crédito agropecuario de micro, pequeños y medianos productores. En aras de aumentar el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios para que puedan financiar, entre otros aspectos, los costos de su producción agropecuaria, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar una línea de garantías que permita respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los créditos destinados al sector agropecuario de micro, pequeños y medianos productores, en los términos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores,</p>	<p>Ajuste de numeración</p>	<p>Artículo 7. Promoción del Crédito Agropecuario. Se entenderá como crédito agropecuario en los términos de la Ley 16 de 1990, el originado por los intermediarios financieros e instituciones micro financieras para:</p> <p>a. Adquirir cartera agropecuaria de micro, pequeños y medianos productores a entidades financieras, instituciones microfinancieras, cooperativas, o entidades comerciales;</p> <p>b. La financiación de entidades o cooperativas financieras y instituciones microfinancieras que destinen a su vez los recursos obtenidos para financiar a micro, pequeños y medianos productores en condiciones Finagro;</p> <p>c. Para financiar operaciones de bolsa dirigidas a micro, pequeños y medianos productores.</p> <p>d. Para respaldar operaciones financieras dirigidas a micro, pequeños y medianos productores.</p> <p>Los anteriores tipos de operación computarán como substitutiva de inversión obligatoria.</p>	<p>Artículo 8. Promoción del Crédito Agropecuario. Se entenderá como crédito agropecuario en los términos de la Ley 16 de 1990, el originado por los intermediarios financieros e instituciones micro financieras para:</p> <p>a. Adquirir cartera agropecuaria de micro, pequeños y medianos productores a entidades financieras, instituciones microfinancieras, cooperativas, o entidades comerciales;</p> <p>b. La financiación de entidades o cooperativas financieras y instituciones microfinancieras que destinen a su vez los recursos obtenidos para financiar a micro, pequeños y medianos productores en condiciones Finagro;</p> <p>c. Para financiar operaciones de bolsa dirigidas a micro, pequeños y medianos productores.</p> <p>d. Para respaldar operaciones financieras dirigidas a micro, pequeños y medianos productores.</p> <p>Los anteriores tipos de operación computarán como substitutiva de inversión obligatoria.</p>	<p>Ajuste de Numeración</p>
<p>combatir los préstamos informales e ilegales ofrecidos para cubrir necesidades de consumo, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar una línea de garantías que permita respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los microcréditos que se otorguen a personas naturales que desarrollen su actividad productiva de manera informal.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo entidades financieras e instituciones microfinancieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> <p>El Gobierno nacional podrá subsidiar hasta el 100% de la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía devolviendo dicho costo a aquellos microempresarios informales que transiten hacia la formalidad, de acuerdo a la legislación que determine el Gobierno nacional. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p>	<p>combatir los préstamos informales e ilegales ofrecidos para cubrir necesidades de consumo, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar una línea de garantías que permita respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los microcréditos y nanocréditos que se otorguen a personas naturales que desarrollen su actividad productiva de manera informal.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo entidades financieras e instituciones microfinancieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> <p>El Gobierno nacional podrá subsidiar hasta el 100% de la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía devolviendo dicho costo a aquellos microempresarios informales que transiten hacia la formalidad, de acuerdo a la legislación que determine el Gobierno nacional. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p> <p><u>Parágrafo 1: Cada una de estas líneas respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías deberán destinar un mínimo del 10% para garantizar microcréditos y 20% para garantizar nanocréditos.</u></p>	<p>en donde se establece un mínimo del 10% para garantizar microcréditos y 20% para garantizar nanocréditos</p>	<p>1266 de 2008 y 1581 de 2012. El Gobierno nacional, a través de normas de carácter general, establecerá los estándares de seguridad, operativos, tecnológicos y todos los demás aspectos necesarios para el efectivo cumplimiento de este deber</p>	<p>sector solidario o sociedades de economía mixta, que oferten servicios financieros y no financieros de colocación de crédito, siempre que haya sido autorizado previamente por el titular en los términos señalados en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. El Gobierno nacional, a través de normas de carácter general, establecerá los estándares de seguridad, operativos, tecnológicos y todos los demás aspectos necesarios para el efectivo cumplimiento de este deber</p>	
<p>Artículo 9. Acceso a la información. Con el propósito de promover la competencia, la inclusión y la eficiencia en la prestación de servicios financieros, aquellos que traten información deberán permitir el acceso a ésta siempre que haya sido autorizado previamente por el titular en los términos señalados en las leyes</p>	<p>Artículo 10. Acceso a la información. Con el propósito de promover la competencia, la inclusión y la eficiencia en la prestación de servicios financieros, aquellos que traten información deberán permitir el acceso a ésta por parte de las entidades financieras, instituciones micro financieras, FinTech, entidades del</p>	<p>Se ajusta numeración y se incluyen a todas las instituciones y/o organizaciones involucradas en el proceso.</p>	<p>Artículo 11 (NUEVO). Recolección de datos. Dentro de los doce meses siguientes a la expedición de esta Ley, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) liderará, recolectará, elaborará y publicará las estadísticas oficiales de las personas que se encuentran inmersas en el flagelo del "Gota a gota", estableciendo para ello la línea base, así como indicadores que establezcan periódicamente el avance de la lucha contra el crédito informal. Para lo anterior se apoyará en el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p>		<p>Se incluye un artículo nuevo en donde se establece que durante la ejecución de la ley se deberán tener estadísticas oficiales de parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)</p>
<p>Artículo 12 (NUEVO). Desarrollo de programas de crédito en los territorios. Las entidades territoriales tendrán la facultad de desarrollar programas de crédito de bajo monto destinados a los emprendedores de los estratos 1, 2 y 3. Se podrán celebrar contratos o convenios de administración de recursos y colocación de créditos de fomento.</p> <p>La divulgación y promoción de estos programas deberá realizarse de manera amplia por los medios y canales más eficaces para su conocimiento por parte de la población en general.</p>					<p>Se incluye la participación de las entidades territoriales a través de desarrollo de programas de manera autónoma</p>


	<p>Artículo 13 (NUEVO). Crédito a jóvenes emprendedores. Siempre que se desarrolle algún programa de crédito por parte de las entidades del orden nacional y territorial, se garantizará la apertura de una línea de crédito especial para jóvenes, entre los 18 a 28 años, destinados a financiar sus proyectos productivos y emprendimientos empresariales que cumplan con criterios mínimos de viabilidad técnica y financiera, todo lo cual será reglamentado por el Gobierno Nacional.</p> <p>La divulgación y promoción de estos programas deberá realizarse de manera amplia por los medios y canales más eficaces para su conocimiento por parte de la población en general</p>	<p>Se incluye una línea de crédito a jóvenes emprendedores</p>
	<p>Artículo 14 (NUEVO): Modifíquese el Artículo 3° de la Ley 16 de 1990, así:</p> <p>Artículo 3. Entidades integrantes del sistema nacional de crédito agropecuario. Forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, los bancos, los fondos ganaderos, las entidades financieras y no financieras autorizadas; las FinTech, las instituciones micro financieras, las entidades del sector solidario autorizadas, creadas o que se creen en el futuro, que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias.</p> <p>Parágrafo. También hará parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro, cuya creación se ordena por la presente Ley.</p>	<p>Se modifican las entidades integrantes del sistema nacional de crédito agropecuario, para garantizar un mayor alcance en la ruralidad.</p>
<p>Artículo 40. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación, sanción y deroga las</p>	<p>Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación, sanción y deroga las</p>	<p>Ajuste de numeración</p>

disposiciones que le sean contrarias	disposiciones que le sean contrarias	
--------------------------------------	--------------------------------------	--

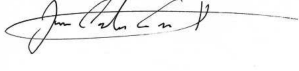
5. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, presentamos ponencia positiva y en consecuencia solicito dar primer debate al Proyecto de Ley 176 de 2022 Senado "Por medio de la cual se promueve el microfinanciamiento para las mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones" acumulado con el Proyecto de Ley 180 de 2022 Cámara "Por medio del cual se garantiza el acceso al crédito popular y barato"

De los Honorables Congressistas,





MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República



JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS
Senador de la República

<p style="text-align: center;">Proyecto de ley No.</p> <p style="text-align: center;">Proyecto de ley por medio de la cual se promueve el microfinanciamiento para las mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones.</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Promoción del microfinanciamiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizarán esfuerzos conjuntos que promuevan el acceso al microfinanciamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los micro, pequeños y medianos productores del agro. Para ello, entre otros aspectos, velará por la construcción de políticas públicas que:</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Fortalezcan la recopilación de información financiera y crediticia de las Mipyme. f) Promuevan la extensión de garantías estatales a las Mipyme. g) Incrementen el acceso al microcrédito y nanocrédito en el sector agropecuario y otros sectores que enfrentan barreras para su financiación. h) Las demás que promuevan el acceso al microfinanciamiento a las Mipyme. <p>Parágrafo. La política pública que despliegue el Gobierno nacional deberá 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 que benefician a las micro, pequeñas y medianas empresas así como los micro, pequeños y medianos productores del agro.</p> <p>Artículo 2: Definición de nanocrédito. Son créditos de bajo monto inferiores a 1.5 SMMLV, orientados a financiar microempresas, hogares y personas que tienen acceso limitado al mercado de crédito formal.</p> <p>Artículo 3. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 y adiciónese el artículo 57-3 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>"Artículo 39. Comisión Mipyme. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de microfinanciamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía, autorizase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial para cobrar honorarios y comisiones que no computan como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.</p> <p>Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación.</p> <p>Las tarifas y los rangos por monto sobre los cuales podrán aplicar estos honorarios y comisiones al microcrédito serán definidos por el Consejo Superior de la Microempresa.</p>	<p>Parágrafo. Los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, deberán reportar la información relacionada con los honorarios y comisiones cobrados conforme lo determinen las entidades que ejercen su inspección vigilancia y control.</p> <p>"Artículo 57-3. Comisión Mipyme. El cien por ciento (100%) del monto pagado a título de comisión Mipyme de la que trata el artículo 39 de la ley 590 del 2000 será considerado como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional en cabeza de la microempresa."</p> <p>Artículo 4. Crédito directo Bancoldex. En desarrollo de lo dispuesto en el literal a) del artículo 282 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno nacional podrá autorizar modalidades de crédito directo al Banco de Comercio Exterior – Bancoldex, y fijar condiciones para su desarrollo. Estas modalidades de crédito deberán estar destinadas a financiar actividades autorizadas al Banco, promover el microfinanciamiento a micro, pequeñas y medianas empresas, y cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados, y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de administración de riesgos.</p> <p>El Banco de Comercio Exterior – Bancoldex, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a las respectivas operaciones, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de las modalidades autorizadas mediante el presente artículo.</p> <p>Artículo 5. Garantías del Mercado de Valores. El Fondo Nacional de Garantías S.A. deberá promover e acceso al microfinanciamiento de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales mediante programas que garanticen parcialmente sus emisiones de deuda en plataformas de financiación colaborativa y er el mercado público de valores.</p> <p>Artículo 6. Microfinanciación del sector formal. En aras de promover el acceso a la financiación formal a toda la población y combatir los préstamos informales e ilegales ofrecidos para cubrir necesidades de consumo, el crédito de consumo de bajo monto tendrá apertura simplificada y podrá hacer uso de fuentes alternativas de información para definir el perfil crediticio, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este sentido, se deberá promover un acceso universal de las personas a dicho crédito.</p> <p>Para este propósito, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar productos de garantías que permitan respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los créditos de consumo de bajo monto. El Fondo Nacional de Garantías podrá determinar niveles de cobertura diferenciales de acuerdo con los montos que se otorguen en este tipo de crédito, incentivando aquellos de menores cuantías, así como mecanismos que determinen la elegibilidad de los usuarios de las garantías. En el diseño de esta línea, podrán implementarse esquemas de cobertura conjunta de un número plural de obligaciones, con características similares.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo y autorizando entidades financieras, Instituciones Microfinancieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos. El Gobierno nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad</p>
--	---

<p>presupuestal que se destine para el efecto.</p> <p>Parágrafo 1: Cada una de estas líneas respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías deberán destinar un mínimo del 10% para garantizar microcréditos y 20% para garantizar nanocréditos.</p> <p>Artículo 7. Promoción del crédito agropecuario de micro, pequeños y medianos productores. En aras de aumentar el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios para que puedan financiar, entre otros aspectos, los costos de su producción agropecuaria, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar una línea de garantías que permita respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los créditos destinados al sector agropecuario de micro, pequeños y medianos productores, en los términos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo las instituciones microfinancieras, entidades financieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> <p>El Gobierno nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p> <p>Artículo 8. Promoción del Crédito Agropecuario. Se entenderá cómo crédito agropecuario en los términos de la Ley 16 de 1990, el originado por los intermediarios financieros e instituciones micro financieras para:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Adquirir cartera agropecuaria de micro, pequeños y medianos productores a entidades financieras, instituciones microfinancieras, cooperativas, o entidades comerciales; B. La financiación de entidades o cooperativas financieras e instituciones microfinancieras que destinen a su vez los recursos obtenidos para financiar a micro, pequeños y medianos productores en condiciones Finagro; C. Para financiar operaciones de bolsa dirigidas a micro, pequeños y medianos productores, D. Para respaldar operaciones financieras dirigidas a micro, pequeños y medianos productores. <p>Los anteriores tipos de operación computarán como sustitutiva de inversión obligatoria.</p> <p>Artículo 9. Microfinanciamiento del sector informal. En aras de promover el acceso al microfinanciamiento de los microempresarios informales y combatir los préstamos informales e ilegales ofrecidos para cubrir necesidades de consumo, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar una línea de garantías que permita respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los microcréditos y nanocréditos que se otorguen a personas naturales que desarrollen su actividad productiva de manera informal.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo entidades financieras e instituciones microfinancieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> <p>El Gobierno nacional podrá subsidiar hasta el 100% de la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía devolviendo dicho costo a aquellos microempresarios informales que transiten hacia</p>	<p>la formalidad, de acuerdo a la reglamentación que determine el Gobierno nacional. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p> <p>Parágrafo 1: Cada una de estas líneas respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías deberán destinar un mínimo del 10% para garantizar microcréditos y 20% para garantizar nanocréditos.</p> <p>Artículo 10. Acceso a la información. Con el propósito de promover la competencia, la inclusión y la eficiencia en la prestación de servicios financieros, aquellos que traten información deberán permitir el acceso a ésta por parte de las entidades financieras, instituciones micro financieras, FinTech, entidades del sector solidario o sociedades de economía mixta, que oferten servicios financieros y no financieros de colocación de crédito, siempre que haya sido autorizado previamente por el titular en los términos señalados en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. El Gobierno nacional, a través de normas de carácter general, establecerá los estándares de seguridad, operativos, tecnológicos y todos los demás aspectos necesarios para el efectivo cumplimiento de este deber.</p> <p>Artículo 11. Recolección de datos. Dentro de los doce meses siguientes a la expedición de esta Ley, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) liderará, recolectará, elaborará y publicará las estadísticas oficiales de las personas que se encuentran inmersas en el flagelo de "Gota a gota", estableciendo para ello la línea base, así como indicadores que establezcan periódicamente el avance de la lucha contra el crédito informal. Para lo anterior se apoyará en el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</p> <p>Artículo 12. Desarrollo de programas de crédito en los territorios. Las entidades territoriales tendrán la facultad de desarrollar programas de crédito de bajo monto destinados a los emprendedores de los estratos 1, 2 y 3. Se podrán celebrar contratos o convenios de administración de recursos y colocación de créditos de fomento.</p> <p>La divulgación y promoción de estos programas deberá realizarse de manera amplia por los medios y canales más eficaces para su conocimiento por parte de la población en general.</p> <p>Artículo 13. Crédito a jóvenes emprendedores. Siempre que se desarrolle algún programa de crédito por parte de las entidades del orden nacional y territorial, se garantizará la apertura de una línea de crédito especial para jóvenes, entre los 18 a 28 años, destinados a financiar sus proyectos productivos y emprendimientos empresariales que cumplan con criterios mínimos de viabilidad técnica y financiera, todo lo cual será reglamentado por el Gobierno Nacional.</p> <p>La divulgación y promoción de estos programas deberá realizarse de manera amplia por los medios y canales más eficaces para su conocimiento por parte de la población en general.</p> <p>Artículo 14: Modifíquese el Artículo 3° de la Ley 16 de 1990, así:</p> <p>Artículo 3. Entidades integrantes del sistema nacional de crédito agropecuario. Forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, los bancos, los fondos ganaderos, las entidades financieras y no financieras autorizadas; las FinTech, las instituciones micro financieras, las entidades del sector solidario autorizadas, creadas o que se creen en el futuro, que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias.</p>
<p>Parágrafo. También hará parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro, cuya creación se ordena por la presente Ley.</p> <p>Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación, sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>MAURICIO GÓMEZ AMÍN Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS Senador de la República</p> </div> </div>	<p>Bibliografía:</p> <p>Arias Veizaga, F., & Guzman Ribera, J. J. (2022). PRÉSTAMOS "GOTA A GOTA" CON 20% DE INTERÉS AL DÍA ESTÁN BAJO EL CONTROL DE COLOMBIANOS USUREROS.</p> <p>Datacredito Experian. Indicadores de credito en Colombia. Recuperado de: https://www.datacreditoempresas.com.co/blog-datacredito-empresas/indicadores-de-credito-en-colombia/</p> <p>Financial Stability Implications from Fintech. Financial Stability Board. 2017. Disponible en: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf</p> <p>Global Panorama on Postal Financial Inclusion 2016. Universal Postal Union.</p> <p>OCDE. National corporate governance related initiatives during the Covid-19 crisis: A survey of 37 jurisdictions. 28 de mayo de 2020. Disponible en: http://www.oecd.org/corporate/National-corporate-governance-related-initiatives-during-the-covid-19-crisis.pdf</p> <p>OECD. 2012. Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria. Disponible en: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf</p> <p>Ministerio de Hacienda y Credito Público (2022) Proyecto de ley "Por la cual se dictan normas relacionadas con el acceso y financiamiento para la construcción de equidad, y se dictan otras disposiciones" Recuperado de: https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022/article/337-por-la-cual-se-dictan-normas-relacionadas-con-el-acceso-y-financiamiento-para-la-construccion-de-equidad-y-se-dictan-otras-disposiciones-mensaie-de-urgencia</p>

OFICIOS DE RETIRO

OFICIO DE RETIRO DE LA FIRMA DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 111 DE 2022 SENADO

por la cual se expide el Código Electoral del Registro Civil y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2022.

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
E.S.M.

Referencia: Retiro de la firma del Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado.

Por medio del presente me permito solicitar el retiro de mi firma como coautor del Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado "Por la cual se expide el Código Electoral del Registro Civil y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo,


PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara por Boyacá

Con copia: LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 352 DE 2022 (SENADO) – 302 DE 2021 (CÁMARA) ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 328 DE 2021 (CÁMARA)

por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el PL 352/22 (S) – 302/21 (C) acumulado al PL 328/21 (C) "por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social¹. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los principios, contenidos y disposiciones de la Política Pública de prevención, acceso completo a la detección, diagnóstico temprano, estudios, control, tratamiento y terapias necesarias para el abordaje integral de la endometriosis y garantizar el derecho a la salud de las personas con diagnóstico o presunción de

¹ Cfr. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022/articulo/352-por-la-cual-se-establecen-medidas-para-el-abordaje-integral-de-la-endometriosis-y-se-dictan-otras-disposiciones>.

endometriosis, así como la concientización de la población².

Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de catorce (14) preceptos adicionales relativos a: definiciones (art. 2°); reconocimiento de la endometriosis como enfermedad crónica, progresiva y debilitante (art. 3°); política pública de abordaje integral de la endometriosis y reglamentación (art. 4°); alcance de dicha política (art. 5°); garantía del abordaje integral (art. 6°); registro de pacientes de endometriosis (art. 7°); inicio de la ruta diagnóstica temprana y de atención de la endometriosis (art. 8°); horarios flexibles (art. 9°); día nacional de la endometriosis (art. 10°); campañas de educación y sensibilización (art. 11); recursos y financiación (art. 12); informe anual al Congreso (art. 13); participación ciudadana (art. 14) y, por último, vigencia (art. 15).

2. CONSIDERACIONES

2.1. La necesidad de una norma especial

Previo a examinar la regulación que ahora nos ocupa, es oportuno precisar que el Congreso de la República tiene como función nodal la expedición de leyes. Esto direcciona y refuerza la tridivisión del poder expresada en la capacidad de ese órgano de "dictar el derecho" frente a la ejecución de este. No obstante, en esta función subyace una capacidad de ese mismo órgano de darle sentido a esa creación, un tópico que tiene que ver con la racionalidad de la regulación. Por ello es medular establecer qué normas existen y cómo impacta la regulación proyectada. Igualmente, debe determinar un diagnóstico en torno a la falta de eficacia de una norma lo que involucra un estudio socio-jurídico que permite determinar en qué ámbito se halla el problema. En estas condiciones, la función del legislador no puede ser la de reiterar o regular de otra manera lo contemplado en normas preexistentes sino la de establecer cuál puede ser la fisura normativa³.

De esta forma, el incumplimiento de una norma, si fuera el caso, no supone que deba expedirse otra disposición para lograr que la misma se acate. La inexistencia de un diagnóstico conduciría a concluir que la redundancia de normas no necesariamente fortalece la regulación de una materia sino que, más bien, refleja el que se puede

² *Ibíd.*

³ Uno de los aspectos a tener en cuenta fue puesto de presente por Hans Kelsen. Cfr. *Teoría pura del derecho*, México 1982, UNAM, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039>, pág. 91. Véase, igualmente, Juan Manuel Terán, *Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México D.F., 1983, págs. 60 a 63, para quien existen dos planos en el deber ser y el ser del derecho.

<p>denominar como “hiato de ejecutabilidad”, vale decir, la distancia que existe entre la proposición normativa, su aplicación y su ejecución⁴.</p> <p>Tras esto y como se ha señalado en otras ocasiones, esta Cartera ha venido sostenido la relevancia del test de necesidad de la norma con el propósito de evitar excesos o duplicidad normativa, en el marco de la protección y garantía del derecho a la salud y con el ánimo de aportar al debate congresional de forma tal que se encuentren salidas adecuadas, de ahí que el proyecto de ley deba examinarse a la luz del aludido test. Desde luego, una norma es requerida cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Hay un vacío normativo (por lo menos en teoría), traducido en ambigüedad (múltiples interpretaciones) o vaguedad (imprecisión) de las normas susceptibles de ser aplicadas al caso que se pretende regular. Generalmente, ello ha ocurrido en temas como las nuevas tecnologías, sin perjuicio de que existan normas aplicables a casos similares. ii. Se deben corregir o puntualizar las regulaciones, como parte de su adaptación a las nuevas situaciones. Esta hipótesis es, si se quiere, una derivación de la primera, pero sobre la base de una normatividad específica al caso controvertido. Las correcciones pueden ser de diferente índole según el diagnóstico que se realice, esto conlleva a que se produzcan reformas integrales o parciales de una materia. A la postre, debe haber una fundamentación que haga laudable la estructura del siguiente silogismo: <ul style="list-style-type: none"> - Existe un hecho X no contemplado en la norma o regulado de un modo que ya no se considera conveniente. - El hecho X es relevante y debe ser regulado o su regulación modificada. - La regulación Y da solución al hecho X, en una relación de estrecha conexidad. iii. Subyace una necesidad de concreción o diferenciación en la regulación de un tema que, por su amplitud, no permite comprender la temática específica o, en su defecto, en el evento de abarcarlo no produce las consecuencias asociadas a esa regulación, dado que operan diferentes principios. <p>⁴ Este tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra norma que apalenque la anterior, aún de la misma jerarquía. Cfr. EL DESAFÍO CINCO seguido de EL DERECHO CIVILIZADOR, Oscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D.C., marzo de 2003, pág. 216.</p>	<ol style="list-style-type: none"> iv. Es indispensable expedir una norma que interprete y de alcance a otra que, por su ambigüedad o vaguedad generan dificultad interpretativa. v. En ámbitos como el penal o tributario y en salvaguarda del principio de tipicidad, se exige que la regulación sea lo más exacta posible pues, como es bien sabido, no es dable que el intérprete aplique la analogía u otro recurso de ampliación y aplicación normativa. vi. Uno de los casos que debe examinarse dentro de las hipótesis planteadas, tiene que ver con la eventual relevancia de regular legalmente lo que ya viene establecido a nivel reglamentario, vale decir, la necesidad de que el legislador “retome” una competencia que, en principio ha deferido en el ejecutivo. vii. Estos aspectos pueden conducir a otra faceta, como lo es la del retiro total de la regulación por ausencia de necesidad en la misma. <p>Acorde con lo expresado, se ha manifestado:</p> <p>[...] Los estudios que se han realizado en esta materia han identificado, como los más relevantes a los siguientes: La proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones innominadas, faltas de mínima coordinación normativa, inorgánica regulación [de] áreas del quehacer jurídico, hipostenia legislativa (un marcado déficit en los grados de eficacia de las normas, lo que trae aparejado un debilitamiento y desconfianza respecto a la legislación como marco de solución de los conflictos sociales) y ausencia de un marco ético justificatorio de su obligatoriedad. Dichos males generan graves problemas legislativos y prácticos que debilitan la autoridad de la ley, perjudicando, además, la labor de quienes son llamados a interpretar y aplicar dichas normas, como también a los ciudadanos destinatarios de las leyes [...]»⁵</p> <p>Debe, entonces, establecerse si se requiere una norma específica para el manejo de la endometriosis o si dentro la regulación existente se encuentran los mecanismos de protección necesarios para dar una respuesta adecuada, en condiciones de oportunidad y calidad, a esa patología.</p> <p>2.2. Política de sexualidad, derechos sexuales y reproductivos</p> <p>⁵ Rodrigo Pineda Garfias, <i>Teoría de la legislación, algunos planteamientos generales</i>, en: https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/academia/rodrigo_pineda.pdf.</p> <p>⁶ Bentham advertía, igualmente, que la racionalidad de la legislación no es solo la racionalidad formal o la racionalidad técnica «esto es, la racionalidad de los medios» sino también y, en primer término, la racionalidad de los fines. Cfr. Rodrigo Pineda Garfias, <i>ibid.</i></p>
<p>Colombia cuenta con la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos⁷ que direcciona el desarrollo de la sexualidad como dimensión prioritaria definida en el Plan Decenal de Salud Pública, que incluye el disfrute de la sexualidad y el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos en forma digna, libre, e igualitaria y la transformación de los lugares, conceptos e imaginarios desde donde se piensa y vive la sexualidad.</p> <p>La sexualidad hace referencia a un componente de la identidad de las personas; la actividad sexual tiene que ver con una variedad de comportamientos motivados por el deseo sexual, mientras la reproducción es el proceso biológico que permite la generación de nueva vida y la preservación de la especie. Este reconocimiento de la independencia entre sexualidad, actividad sexual y reproducción se fundamenta en los derechos sexuales y derechos reproductivos.</p> <p>Los <i>derechos sexuales</i> reconocen que las personas merecen disfrutar de una vida sexual placentera, libre de riesgos físicos, psicológicos y sociales. Igualmente, establecen que todos los seres humanos, sin distinción de ninguna índole, merecen expresar libremente su sexualidad, así como decidir autónomamente todas las cuestiones relativas a su vida sexual sin ningún tipo de discriminación, coacción o violencia.</p> <p>Los <i>derechos reproductivos</i>, por su parte, reconocen que todas las personas son libres y autónomas para decidir si quieren o no tener hijas o hijos, igualmente, el número y espaciamiento de los mismos. Es más, reconocen a las mujeres su capacidad para tomar decisiones autónomas sobre su cuerpo, reproducción y el uso de métodos anticonceptivos. Para el ejercicio pleno de estas libertades, el Estado debe garantizar a sus ciudadanos el acceso a procesos de información, educación, asesoramiento y servicios libres de sesgos, basándose en el conocimiento científico disponible sobre sexualidad, salud sexual y salud reproductiva.</p> <p>Dentro de los objetivos y acciones de la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos se encuentra la gestión del riesgo en salud a través de la gestión de los factores que afectan la salud sexual y la salud reproductiva y garantizar el acceso de las personas a los beneficios de los avances científicos disponibles para el disfrute de la sexualidad y la reproducción y el ejercicio pleno de los</p> <p>⁷ Minsalud, Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, UNPF, OIM, Profamilia. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/LIBRO%20POLITICA%20SEXUAL%20SEPT%2010.pdf.</p>	<p>derechos sexuales y los derechos reproductivos, como forma de materialización del derecho a la salud física, mental y social.</p> <p>El Estado, especialmente, mediante los agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), debe proveer las condiciones para que todos los habitantes del territorio nacional, hombres, mujeres y personas intersexuales o transgénero, puedan gozar del más alto estándar posible de salud física y mental en el ámbito de la sexualidad y la reproducción, superando restricciones y brechas derivadas de las condiciones de inequidad, reconocidas como Determinantes Sociales de la Salud, para la garantía de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, de su ejercicio y del acceso a la atención en materia de salud sexual y salud reproductiva, en la prevención, diagnóstico precoz y tratamiento oportuno de las condiciones que lo requieran. Precisamente, en el punto 3.9 de la política se precisa lo siguiente:</p> <p>[...] Estos derechos mantienen las características de universalidad, interrelacionabilidad, interdependencia e indivisibilidad y deben ser proveídos en condiciones de reconocimiento de la integridad de las personas. En concordancia con esta postura, los servicios y la atención deben ser organizados y prestados de forma integral a sujetos integrales, situación especialmente aplicable a los servicios relacionados con la salud sexual y la salud reproductiva, a partir del reconocimiento de las múltiples interrelaciones que existen entre las temáticas habituales en que actualmente se dividen los procesos de atención en esta materia. Esto es, la integralidad de los servicios se hace efectiva a través de del establecimiento de rutas y modelos de atención.</p> <p>En este sentido, la Ley Estatutaria en Salud señala que los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia de su origen, condición de salud, sistema de provisión, cumplimiento o financiación definido por el legislador específico en desmedro de la salud del usuario [...]»⁸.</p> <p>Ya en relación con la gestión de riesgos en salud, la mencionada política prevé:</p> <p>[...] 2. Facilitar la disponibilidad y acceso a la información u orientación sobre sexualidad y reproducción en su relación con la salud, el bienestar, la calidad de vida y el desarrollo humano sostenible; así como promover los mejores servicios de salud sexual y salud reproductiva posibles con base en evidencia e investigación científicamente válida.</p> <p>3. Organizar la prestación de servicios relacionados con la salud sexual y la salud reproductiva que incluyan los componentes de la atención definidos como condición básica para la aproximación al ser humano en su condición de integridad y que permitan superar condiciones restrictivas al goce de los derechos desde la prestación de los servicios de salud [...]»⁹.</p> <p>⁸ <i>Ibid.</i>, p. 52.</p> <p>⁹ <i>Ibid.</i>, p. 74.</p>

<p>A este respecto, dentro de las enfermedades que debe ser atendida está la endometriosis, definida de la siguiente manera:</p> <p>[...] f. Proceso patológico que consiste en la presencia de tejido endometrial fuera de su localización normal (capa interna del útero). Puede localizarse en el aparato genital (forma genital) o en cualquier otro órgano (forma extragenital).</p> <p>Sus síntomas dependen del lugar donde asienta el endometrio ectópico, se acompaña de dismenorrea y es causa frecuente de esterilidad por afectación tubárica y/o ovárica [...]10.</p> <p>Es decir, la política está diseñada para lograr un bienestar en la población lo cual una respuesta a esa clase de patologías a través de los mecanismos previstos en el sistema de salud.</p> <p>2.3. La integralidad del Plan de Beneficios</p> <p>La estructuración del Plan de Beneficios (PB) debe obedecer a un proceso que se encuentra regulado en la Ley 1751 de 2015 y en la Resolución 330 de 2017, a través del procedimiento técnico-participativo para la determinación del mismo. Adicionalmente, el PB tiene vocación de integralidad, tal y como se puede leer de la Resolución 2292 de 2021, "por la cual se actualizan y establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)". De ahí que las prestaciones en salud se definen por vía de exclusión, aspecto que rige a partir de 2017.</p> <p>Bajo esta perspectiva, el panorama actual permite concluir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ley 1751 de 2015, es una norma de superior jerarquía y dispuso un sistema para la determinación de las prestaciones en salud. De este modo, el legislador ordinario no tendría tal facultad, como se pretende ahora, salvo que se considere que dicha norma tenga un rango estatutario que no lo tiene. - El esquema funciona a partir de exclusiones y no de inclusiones y hay una autoridad competente para ello. <p>2.4. Comentarios específicos</p> <p>¹⁰ En: https://www.cun.es/diccionario-medico</p>	<p>2.4.1. Sobre el artículo 1º, objeto, se estima que tal como está enunciado, no tiene en cuenta que en la actualidad existe una política pública de salud sexual y reproductiva que involucra la atención de patología como la endometriosis.</p> <p>2.4.2. Sobre el artículo 2º, definiciones (endometriosis, abordaje integral y atención prioritaria y continuada), se tiene que las acepciones y categorización clínica de las patologías suele realizarse por organizaciones de carácter técnico y científico y no por conducto legislativo. Para este precepto se mezcla tipo y grados en su clasificación. En cuanto al concepto de integralidad, se comprende la atención integral en salud como el conjunto de acciones coordinadas, complementarias y efectivas para garantizar el derecho a la salud, expresadas en políticas, planes, programas, proyectos, estrategias y servicios, que se materializan en atenciones dirigidas a las personas, familias y comunidades para la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.</p> <p>Para la definición propuesta de atención prioritaria y continuada, cabe anotar que la Ley 1751 de 2015 contempla el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud.</p> <p>2.4.3. Sobre el artículo 3º, reconocimiento de la endometriosis como enfermedad crónica, progresiva y debilitante, se tiene que al igual que cualquier enfermedad puede afectar la calidad de vida de la paciente. Dicha afectación dependerá de la severidad de la enfermedad. Con respecto al grado de afectación que puede tornarse en incapacitante, desde la perspectiva de la protección del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), el médico de acuerdo con su criterio puede expedir una incapacidad temporal. El artículo 2º de la Ley 776 de 2002, define la incapacidad temporal, como "aquella que según el cuadro agudo de la enfermedad o lesión que presente el afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales, le impida desempeñar su capacidad laboral por un tiempo determinado".</p> <p>La incapacidad temporal derivada de un accidente de trabajo o de una enfermedad laboral permite que se otorgue al trabajador un subsidio, en los términos del artículo 3º de la Ley 776 de 2002, a saber:</p> <p>[...] Todo afiliado a quien se le defina una incapacidad temporal, recibirá un subsidio equivalente al cien (100%) de su salario base de cotización, calculado desde el día siguiente al que ocurrió el accidente de trabajo y hasta el momento de su rehabilitación, readaptación o curación, o de la declaración de su incapacidad permanente parcial, invalidez o su muerte. El pago se efectuará en los periodos en que el trabajador reciba regularmente su salario.</p>
<p>Para la enfermedad profesional será el mismo subsidio calculado desde el día siguiente de iniciada la incapacidad correspondiente a una enfermedad diagnosticada como profesional [...].</p> <p>Sin embargo, se debe tener presente que no hay evidencia para considerar la endometriosis como una enfermedad de origen laboral, es decir hasta ahora no se ha documentado que dicha patología pueda estar relacionada con la exposición a factores de riesgo laboral, por la cual se estima que la protección de la trabajadora en relación con las incapacidades temporales generadas por la enfermedad tendrá que ser otorgada por el SGSSS, a través de las EPS, por ser una enfermedad que en principio es catalogada como de origen común.</p> <p>La facultad para expedir una incapacidad temporal es competencia del médico y cae en la esfera del principio de autonomía profesional previsto por el artículo 17, de la Ley 1751 de 2015, el cual estipula:</p> <p>Artículo 17. Autonomía profesional. Se garantiza la autonomía de los profesionales de la salud para adoptar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que tienen a su cargo. Esta autonomía será ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, la ética, la racionalidad y la evidencia científica.</p> <p>Se prohíbe todo constrañimiento, presión o restricción del ejercicio profesional que atente contra la autonomía de los profesionales de la salud, así como cualquier abuso en el ejercicio profesional que atente contra la seguridad del paciente.</p> <p>La vulneración de esta disposición será sancionada por los tribunales u organismos profesionales competentes y por los organismos de inspección, vigilancia y control en el ámbito de sus competencias [...].</p> <p>Acorde con lo que se viene tratando resulta inconveniente definir en una norma jurídica una enfermedad como incapacitante, debido a que se está vulnerando el principio de autonomía profesional del médico, quien definirá de acuerdo con el estado de salud de la paciente, si amerita o no la expedición de una incapacidad temporal.</p> <p>En lo que tiene que ver con la noción de discapacidad, desde la óptica de riesgos laborales, el Decreto 1507 de 2014 la define como: "Término genérico que incluye limitaciones en la realización de una actividad, esta se valorará en el Título Segundo «Valoración del Rol Laboral, Rol Ocupacional y otras áreas Ocupacionales»". Sin embargo, se debe aclarar que esta acepción ha sido acuñada desde la óptica de la calificación de la pérdida de capacidad laboral de origen laboral, con el objetivo de otorgar al trabajador la protección del SGRL.</p>	<p>En suma, se puede afirmar que no hay evidencia para catalogar la endometriosis como una enfermedad de origen laboral, es decir hasta ahora no se ha documentado que dicha patología pueda estar relacionada con la exposición a factores de riesgo laboral. Es más, como ya se anotó, es inconveniente definir en una norma jurídica una enfermedad como incapacitante, debido a que se está vulnerando el principio de autonomía profesional del médico, quien definirá de acuerdo con el estado de salud de la paciente, si amerita o no la expedición de una incapacidad temporal.</p> <p>2.4.4. Sobre el artículo 4º, política pública de abordaje integral de la endometriosis y reglamentación, es dable expresar que a partir del sector salud ya existe una robusta apuesta desde la política pública, en particular la "Política de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos", que se integra en la actualidad con la política de atención integral en salud y las rutas de atención integral en salud, que orientan la atención integral en salud sexual y salud reproductiva para todas las patologías que afectan a las personas menstruales y no menstruales durante los momentos del curso de la vida, por lo que no se considera apropiada la formulación de una política pública específica para una patología, ello en el marco de la autonomía del sector administrativo que dirige este Ministerio.</p> <p>2.4.5. Sobre el artículo 5º, alcance de la política pública de abordaje integral de la endometriosis, y en consonancia con el comentario precedente, no resulta pertinente formular una política pública exclusivamente destinada a la endometriosis.</p> <p>2.4.6. Sobre el artículo 6º, garantía del abordaje integral, se señala que los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la UPC, requieren haber surtido los procesos de Evaluación de Tecnologías en Salud (ETES), análisis de grupos terapéuticos o del mercado, o análisis de tecnologías derivadas de recomendaciones de Guías de Práctica Clínica (GPC), adoptadas por este Ministerio, así como otros análisis que sean necesarios y la toma de decisión por parte de la autoridad competente. Este tema está regulado, como ya se indicó en la Ley Estatutaria 1751 de 2015.</p> <p>Aquí, cabe anotar que con el propósito de garantizar el derecho fundamental a la salud en una concepción integral, de conformidad con la citada ley estatutaria, el Ministerio de Salud y Protección Social lideró entre los años 2015 y 2017, la construcción participativa del procedimiento técnico-científico de exclusiones, con el fin de determinar explícitamente aquellos servicios y tecnologías que se excluyen de la financiación con recursos públicos asignados a la salud, por cumplir con los criterios señalados en el</p>

<p>artículo 15 de la misma norma, teniendo en cuenta el concepto y recomendaciones de expertos, pacientes, ciudadanos y otros actores.</p> <p>Igualmente, con la aplicación de tal procedimiento, se avanzó en establecer los beneficios implícitos reconocidos con recursos públicos asignados a la salud, que le otorga a la población del territorio nacional el acceso a la totalidad de servicios y tecnologías de salud autorizados en el país, para la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de cualquier contingencia de salud, según la prescripción del profesional tratante, con excepción de aquellos explícitamente excluidos de financiación con recursos públicos asignados a la salud, siendo las Entidades Promotoras de Salud (EPS), a través de su red de prestadores, las responsables de gestionar de forma eficiente, integral y continua, la salud de sus afiliados.</p> <p>Es más, la financiación de dichos servicios y tecnologías en salud está organizada mediante dos componentes que coexisten articuladamente, para facilitar la materialización del derecho a la salud. De un lado, se tiene el aseguramiento que, mancomunando los riesgos derivados de las necesidades en salud de las personas, utiliza instrumentos para inferir y reconocer un presupuesto de manera <i>ex ante</i> denominado Unidad de Pago por Capitación (UPC), reconocido por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y, adicionalmente, se presenta el reconocimiento del presupuesto máximo que busca gestionar el riesgo en salud de manera integral financiando aquellos servicios y tecnologías en salud que no son financiadas con cargo a la UPC. Por otra parte, se cuenta con otro componente, a través del cual se financia el acceso a servicios y tecnologías que aún no hacen parte del aseguramiento, los cuales son financiados con recursos dispuestos por la ADRES.</p> <p>Por lo anterior, actualmente no es procedente hablar de Plan Básico de Salud, dado que por lo expuesto, todos los servicios y tecnologías en salud disponibles y aprobados en el país hoy hacen parte de los beneficios a que tienen derecho los afiliados al SGSSS salvo que cumplan algún criterio de exclusión de los definidos en el artículo 15 de la Ley Estatutaria en Salud; debiendo ser garantizadas por la EPS cuando sean prescritas por parte del profesional de salud tratante, bajo el principio de autonomía profesional, ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, la ética, la racionalidad la evidencia científica como lo prevé el artículo 17 de la Ley 1751 de 2015, siempre y cuando no correspondan a alguno de los criterios de exclusión de financiación con recursos públicos asignados a la salud contemplados en el artículo 15</p>	<p>de la aludida norma.</p> <p>2.4.7. Sobre el artículo 7º, registro de pacientes de endometriosis, se tiene que Colombia cuenta con el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) el cual busca dar respuesta a los requerimientos de información y establecer los lineamientos y directrices en materia de Tecnologías de Información y Comunicación, dentro del sistema de salud, como lo contempla el artículo 4º de la citada Ley 1751 de 2015:</p> <p>Artículo 4º. Definición de Sistema de Salud. Es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud.</p> <p>El SISPRO recibe y aporta insumos y herramientas para gran variedad de actores e instituciones. De acuerdo a lo anterior, no se estima conducente lo pretendido en este artículo, dada la existencia del sistema de información en mención.</p> <p>2.4.8. Sobre el artículo 8º, inicio de la ruta diagnóstica temprana y de atención de la endometriosis, en la actualidad el sistema de salud en Colombia se enmarca en la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) la cual prevé, dentro de sus estrategias, la Gestión Integral del Riesgo en Salud (GIRS) que busca anticiparse a las enfermedades y los traumatismos para que no se presenten o si se tienen, detectarlos y tratarlos precozmente para impedir o acortar su evolución y sus consecuencias. Esto implica la acción coordinada de actores sectoriales y extrasectoriales en la identificación de las circunstancias y condiciones que inciden en su aparición y desenlace, originadas en los individuos, los colectivos y en el entorno donde viven, estudian, trabajan o se recrean; la clasificación de las personas según se vean afectadas por estas circunstancias y condiciones, así como el diseño y puesta en marcha de acciones integrales y efectivas para eliminarlas, disminuirlas o mitigarlas.</p> <p>El objetivo de esta estrategia es el logro de un mejor nivel de salud de la población, una mejor experiencia de los usuarios durante el proceso de atención, y costos acordes a los resultados obtenidos.</p> <p>El enfoque individual para la gestión del riesgo, es responsabilidad primaria del asegurador e involucra el análisis de la historia natural del riesgo en salud, lo cual parte desde los factores biológicos, los determinantes sociales que afectan a los individuos, su estilo de vida y el impacto de los entornos institucionales y sociales con los que</p>
<p>interactúa y los factores incrementales asociados a la enfermedad y discapacidad. Esto incluye acciones orientadas hacia la minimización del riesgo de padecer la enfermedad y el manejo integral de la enfermedad una vez se ha presentado. La gestión individual del riesgo también involucra la reducción de riesgos derivados de la gestión clínica de la enfermedad y el manejo de la prevención secundaria y terciaria en la enfermedad crónica y la multienfermedad</p> <p>En el marco de la citada política, igualmente, se cuenta con las Rutas de Atención Integral adoptadas mediante Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019. Las RIAS son una herramienta que define, a los agentes del sistema (territorio, asegurador, prestador) y de otros sectores, las condiciones necesarias para asegurar la integralidad en la atención a partir de las acciones de cuidado que se esperan del individuo, las acciones orientadas a promover el bienestar y el desarrollo de los individuos en los entornos en los cuales se desarrolla, así como las intervenciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación de la discapacidad y paliación. En particular la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud incluye las acciones que desde el cuidado se debe proporcionar desde y hacia el individuo para el goce o recuperación de la salud comprendiendo también aquellas que se espera que el propio individuo realice para prevenir los riesgos o mejorar su recuperación de la enfermedad.</p> <p>En ese orden, no se considera incluir una nueva ruta de atención y por el contrario se exhorta a que cualquier desarrollo normativo tenga presente el marco actual de política pública en salud.</p> <p>2.4.9. Sobre el artículo 11, campañas de educación y sensibilización, no se debe desconocer que las acciones de comunicación alrededor de los temas de sexualidad y reproducción se encuentran en cabeza de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, integrada entre otros por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional. Así, de conformidad con el Decreto 2968 de 2010 dicha Comisión tiene, dentro de sus funciones, la de "programar anualmente estrategias de comunicación y movilización social, orientadas a la promoción y garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos". En virtud de ello, no se estima conducente este artículo.</p> <p>2.4.10. Sobre el artículo 12, recursos y financiación, se tiene que la cobertura para la atención en salud se garantiza con recursos de la UPC o con cargo a los presupuestos máximos, como ya se mencionó, todos los servicios y tecnologías en salud disponibles</p>	<p>y aprobados en el país hoy hacen parte de los beneficios a que tienen derecho los afiliados al SGSSS, salvo que cumplan algún criterio de exclusión de los definidos en el artículo 15 de la Ley Estatutaria en Salud; debiendo garantizarse por la EPS cuando sean prescritas el profesional de salud tratante, bajo el principio de autonomía profesional, ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, la ética, la racionalidad la evidencia científica como lo contempla el artículo 17 de la Ley 1751 de 2015, siempre y cuando no correspondan a alguno de los criterios de exclusión de financiación con recursos públicos asignados a la salud establecidos en el artículo 15 de la misma norma.</p> <p>En lo concerniente a la incapacidad médica, deviene aquella situación de inhabilidad física o mental que presenta una persona para desempeñarse laboralmente por un tiempo determinado. En tal sentido, en caso de presentarse una o varias condiciones médicas el médico tratante deberá expedir la correspondiente incapacidad, en virtud de la autonomía médica establecida en los artículos 105 de la Ley 1438 de 2011 y 17 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.</p> <p>Así las cosas, la expedición de incapacidades depende de las condiciones de salud del paciente que le impidan desempeñarse funcionalmente y del criterio médico, en pleno ejercicio de su autonomía profesional, sin importar los días otorgados ni las labores realizadas por el trabajador, por lo tanto, cuentan con plena validez para su reconocimiento por parte de las EPS, para los casos de origen común; y por las ARL las de origen laboral.</p> <p>Bajo esa perspectiva, el derecho a la prestación económica de incapacidad de origen común por enfermedad general surge del artículo 206 de la Ley 100 de 1993, el cual señala:</p> <p>Artículo 206. Incapacidades. Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes [...]. [Énfasis fuera del texto]</p> <p>Ahora bien, de acuerdo con la normatividad vigente, se debe tener en cuenta lo aplicable del Decreto 1427 de 2022, "por el cual se sustituye el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, se reglamentan las prestaciones económicas del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones", pues trata aspectos asociados con la enfermedad común, condiciones para el reconocimiento y pago de incapacidades (artículo 2.2.3.3.1. y ss.).</p>

<p>Por consiguiente, tanto el empleador (privado o público) como el trabajador independiente, aseguran las contingencias por incapacidad para laborar, si la incapacidad es derivada de enfermedad general o accidente de origen común, a través de una EPS del régimen contributivo; y si es de origen laboral, por medio de una Administradora de Riesgos Laborales. Esta prestación económica se reconoce y paga a quien tenga la calidad de cotizante (previo el cumplimiento de los requisitos mínimos y sobre aportes diferentes a los efectuados sobre ingresos generados por una pensión).</p> <p>2.4.11. Sobre el artículo 13, informe anual al Congreso, no se encuentra viable hacerlo de forma especial sobre la endometriosis por los motivos que se vienen planteando.</p> <p>2.4.12. Sobre el artículo 14, participación ciudadana, se tiene que el ámbito de funciones de esta Cartera se circunscribe a lo estipulado en el Decreto-ley 4107 de 2011.</p> <p>2.4.13. Sobre el artículo 15, vigencia, y especialmente en torno al límite en la reglamentación de un (1) año, es oportuno manifestar que esta clase de cláusulas han sido caracterizadas como contrarias al ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de dicha potestad, la Corte ha enfatizado:</p> <p>[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior¹¹. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del presidente de la República como suprema autoridad administrativa, sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: “en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia”¹².</p> <p>Con ello debe resaltarse, como se ha replicado en varias ocasiones, que la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, ya que es una de las</p> <p><small>¹¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM,PP, Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra. ¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.</small></p>	<p>funciones básicas que la Constitución encomienda al presidente de la República (art. 189 numeral 11)¹³.</p> <p>3. CONCLUSIÓN</p> <p>Por las razones expuestas, si bien la propuesta busca la protección de las mujeres afectadas por endometriosis, se considera que el marco jurídico ya contempla normas que protegen a los trabajadores en general y no es necesario formular normas puntuales para enfermedades específicas, como lo referente a la protección laboral. Así mismo, debe indicarse que ya existe una regulación de protección adecuada a la situación y un esquema de determinación del plan de beneficios previsto en la Ley Estatutaria 1751 de 2015.</p> <p>En materia de financiamiento, se tiene que la cobertura para la atención en salud se garantiza con recursos de la UPC o con cargo a los presupuestos máximos, todos los servicios y tecnologías en salud disponibles y aprobados en el país hoy hacen parte de los beneficios a que tienen derecho los afiliados al SGSSS.</p> <p>En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.</p> <p>Atentamente,</p> <p>DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA Ministra de Salud y Protección Social</p> <p><small>Aprobó: Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios, Viceministerio de Protección Social, Dirección Jurídica.</small></p> <p><small>¹³ Cfr., sobre este aspecto, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto), C-765 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.</small></p>
--	--

CONTENIDO

Gaceta número 1471 - Martes, 22 de noviembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate Senado y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 176 de 2022 Senado, por medio de la cual se promociona el microfinanciamiento para las Mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones; acumulado con el Proyecto de ley número 180 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantiza el acceso al crédito popular y barato.	1
OFICIOS DE RETIRO	
Oficio de retiro de la firma del Proyecto de ley estatutaria número 111 de 2022 Senado, por la cual se expide el Código Electoral del Registro Civil y se dictan otras disposiciones.	9
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 352 de 2022 (Senado) – 302 de 2021 (Cámara) acumulado al Proyecto de ley número 328 de 2021 (Cámara), por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones.	9