104

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN
SECRETARÍA GENERAL

FABIAN DIAZ PLATA
SENADOR

Bogotá D.C., 06 de agosto de 2024

PL. 104/24

Señor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

TELÉFONOS: 3823000 - 3824000 EXT 3582
CELULARES: 313 311 3410 - 313 377 4142
BOGOTÁ - EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8 - 68 OFL 530 B - 531 B
FABIANDIAZ.PLATA FABIANDIAZCOMUNIDAD FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZ.LEGISLATIVO@GMAIL.COM
Verde FABIAN DIAZ

PROYECTO DE LEY 104 DE 2024 SENADO
"POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA CAPACITACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto incentivar el acceso al crédito en el sector agropecuario, de manera informada, a través de programas de capacitación y asistencia en el acceso a información financiera, diseñada especialmente para los pequeños productores agropecuarios. Lo anterior, con el fin de contribuir a que esta población pueda acceder a instrumentos financieros que respondan a sus necesidades y realidad económica.

Artículo 2°. La principal población objetivo de esta ley serán los pequeños productores agropecuarios, población rural, mujeres rurales, comunidades indígenas, raizales, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras – NARP- y emprendimientos rurales.

Artículo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Banco Agrario de Colombia, diseñarán e implementarán acciones y programas de capacitación en el acceso al crédito dirigidas a productores agropecuarios. En el diseño e implementación de estas acciones y programas se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- **Eficiencia:** en la creación y desarrollo, aprovechando el uso de los recursos disponibles.
- **Eficacia:** en utilización de metodologías de aprendizaje, que sean efectivas para el logro de sus objetivos y especialmente elaboradas para la población objeto de los mismos.
- **Pertinencia**: con base en un diagnóstico de las necesidades de los productores agrícolas en materia de conocimientos básicos para el acceso al crédito.
- **Equidad:** accesibles a todos los productores agrícolas, independientemente de su ubicación, género o raza.
- **Cobertura:** garantizando que se abarque todo el territorio nacional a través del uso de diferentes metodologías e incentivando la participación de la población objeto.

Artículo 4°. Las acciones y programas de capacitación se diseñarán bajo un enfoque territorial, priorizando el acceso de productores ubicados en zonas apartadas de cabeceras municipales. Para esto se podrán implementar estrategias como: talleres o cursos itinerantes, uso de tecnologías de la información y la comunicación -TICs-, alianzas con instituciones educativas, entre otros.

Parágrafo 1°. Se deberá garantizar la adecuación de los contenidos y enfoques pedagógicos a las realidades y características específicas de la población objeto de esta ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con un plazo de 6 meses para el diseño de las acciones y programas de capacitación.

Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Banco Agrario de Colombia, deberá diseñar e implementar estrategias integrales de acompañamiento para pequeños

productores agropecuarios en la adquisición de líneas de crédito, en la que se garantice asesoría personalizada y acompañamiento en la gestión del crédito.

Artículo 6°. Anualmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá presentar un informe ante el Congreso de la República, dando a conocer el avance y desarrollo de lo dispuesto en esta ley. Este informe incluirá, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Número de productores agropecuarios beneficiados por los programas de capacitación.
- Impacto de los programas en el acceso y uso efectivo del crédito por parte de los productores.
- Nivel de satisfacción de los participantes en los programas de capacitación.
- Recomendaciones para el mejoramiento continuo de los programas de capacitación.
- Sugerencias para el diseño de productos financieros ajustados a las necesidades de los pequeños productores agropecuarios.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 06 del mes 08 del año 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 104 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY 104 DE 2024 SENADO
"POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA CAPACITACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes:

I. Objeto del proyecto
II. Justificación del proyecto
III. Constitucionalidad y legalidad
IV. Impacto fiscal
V. Causales de impedimento

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto incentivar el acceso al crédito en el sector agropecuario, de manera informada, a través de programas de capacitación y asistencia en el acceso a información financiera, diseñada especialmente para los pequeños productores agropecuarios. Lo anterior, con el fin de contribuir a que esta población pueda acceder a instrumentos financieros que respondan a sus necesidades y realidad económica.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Históricamente, el sector agropecuario ha tenido un peso importante en la economía colombiana a través de la generación de empleo, contribución a la seguridad alimentaria del país y al desarrollo rural. No obstante, es un sector que enfrenta desafíos como la informalidad, la baja productividad y el limitado acceso al crédito. Estas barreras han impedido que este sector se desarrolle, afectando el bienestar de los pequeños y medianos productores.

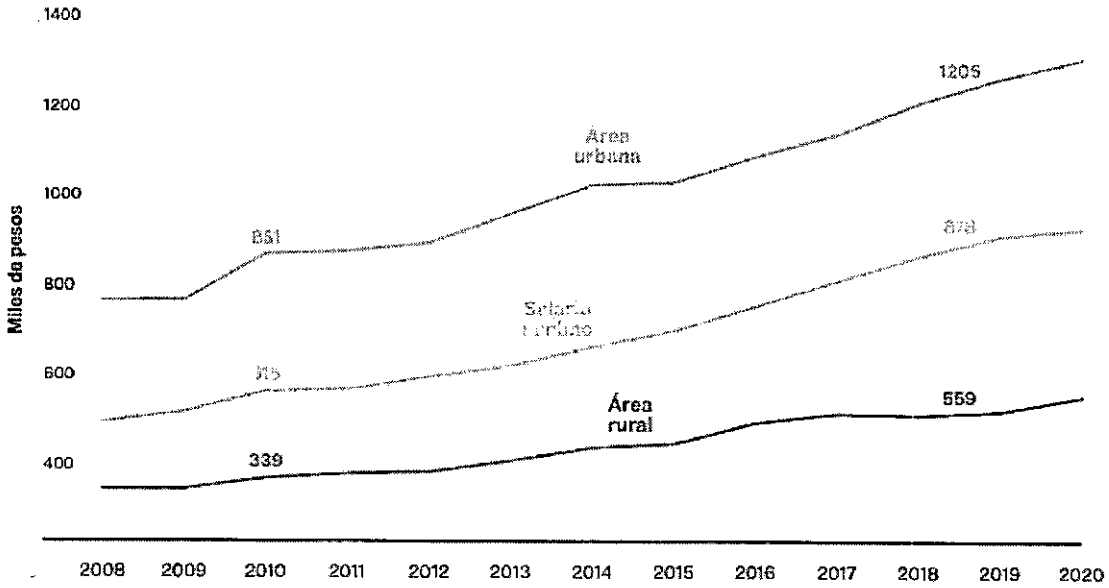
Para el tercer trimestre de 2023, el valor agregado de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca creció 1,8% respecto al mismo periodo de 2022, comportamiento que persistió para en el último trimestre de 2023, manteniendo el crecimiento en 1,8%, respecto al último trimestre de 2022. En el primer trimestre de 2024, el valor agregado del sector creció 5,5% respecto al mismo periodo de 2023, dinámica explicada en mayor medida por los cultivos agrícolas transitorios; cultivos agrícolas permanentes; propagación de plantas (actividades de viveros, excepto viveros forestales); actividades de apoyo a la agricultura y la ganadería y posteriores a la cosecha; explotación mixta (agrícola y pecuaria) y caza ordinaria y mediante trampas; y actividades de servicios[1].

Si bien, estas cifras muestran un comportamiento positivo en términos de crecimiento, los fenómenos meteorológicos extremos, conflicto armado interno, narcotráfico y una evidente desigualdad en el acceso a la tierra e insumos productivos han sido un impedimento para su desarrollo. A su vez, ha sido un sector presenta una gran brecha en términos de ingresos laborales

[1] DANE. Producto Interno Bruto (PIB) III trimestre 2023. Extraído de: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica

si se compara con las áreas urbanas del país. Como se evidencia en el gráfico 1, para 2019 el ingreso medio en áreas rurales era un 45% inferior al ingreso medio en las áreas urbanas.

Gráfico 1. Ingresos laborales promedio en las zonas urbanas y rurales (en precios corrientes) (2008-2020)



Fuente: Banco Mundial[2]

El Banco Mundial ha manifestado la importancia de acelerar el crecimiento de la productividad agropecuaria para alcanzar los objetivos de desarrollo económico inclusivo, seguridad alimentaria y gestión ambiental, pues el crecimiento de este sector puede contribuir a incrementar el ingreso y bienestar de la población rural, minimizar el impacto de la agricultura en los recursos naturales, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y mitigar el cambio climático[3].

Impulsar el crecimiento y la productividad en la agricultura a través de garantías y herramientas de política pública sólidas puede generar un impacto positivo de gran alcance, que va desde la reducción de la brecha de ingresos entre el campo y la ciudad hasta el dinamismo de otros sectores económicos.

CRÉDITO EN EL SECTOR AGRARIO COLOMBIANO

El crédito en el sector agropecuario es una herramienta de inversión para los productores, que permite mejorar los factores de producción a través de la tecnificación, sistematización y fortalecimiento de los procesos. En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo para Colombia (2018), se analizó el impacto del crédito sobre el agro, tomando como fuente de

[2] Banco Mundial. Noticias Sectoriales de Política: Agricultura.
[3] Ibid.

información el último Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014. En este estudio se identificó que el acceso al crédito contribuye a la reducción de la pobreza en Colombia, medida con el Índice de Pobreza Monetaria -IPM-. Sin embargo, hay una excepción con el crédito tramitado a través de particulares o prestamistas, pues está asociado a tasas de interés muy altas[4].

En Colombia, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO- creado mediante la Ley 16 de 1990, se encarga de fomentar el desarrollo de proyectos agropecuarios a través del otorgamiento de recursos a entidades financieras. Entre enero y mayo de 2024, esta entidad colocó un total de 173.460 créditos de fomento al sector, por un valor que asciende a los $16,31 billones. Esta cifra refleja un crecimiento de 70,5% en el monto desembolsado frente al mismo periodo del año 2023[5].

Sin embargo, si bien se han estado fortaleciendo las líneas de crédito para el sector, persisten dificultades de acceso. De acuerdo con el informe final de *"Análisis de la productividad del sector agropecuario en Colombia y su impacto en temas como: encadenamientos productivos, sostenibilidad e internacionalización, en el marco del programa Colombia Más Competitiva"*, la prioridad de la política de crédito agropecuario es el pequeño productor, pero estos no han logrado acceder a beneficios debido a los reducidos montos de crédito que solicitan y a los niveles de informalidad. Por lo anterior, la distribución del crédito agropecuario se ha mantenido concentrada en productores medianos y grandes.

A razón de lo anterior, dentro de las recomendaciones que se realizan frente a esta problemática se encuentra la creación de una agenda de productividad que incluya una estrategia de financiación y acceso al mercado de crédito, con el fin de habilitar inversiones productivas para aumentar la calidad y eficiencia de las fincas de pequeños y medianos productores, así como brindar condiciones para que los actores privados apalanquen capital en inversiones productivas de gran extensión o de alta complejidad[6].

IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA

En Colombia, la educación financiera se convierte en una herramienta necesaria para impulsar el crecimiento y la sostenibilidad del sector agropecuario, que como se ha mencionado anteriormente, representa un pilar fundamental de la economía nacional, pero que enfrenta diversos desafíos que pueden ser superados, en gran medida, mediante el empoderamiento financiero de los productores rurales.

---

[4] J. Echavarría, M. Villamizar-Villegas, S. Restrepo-Tamayo, J, Hernández-Leal. Impacto del crédito sobre el agro en Colombia: evidencia del nuevo Censo nacional agropecuario. Evolución del crédito agropecuario en Colombia. P. 41-72.

[5] MADR. Con nueva línea de crédito, MinAgricultura y FINAGRO apuestan por acelerar la descarbonización del sector agropecuario. Extraído de: https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Con-nueva-l%C3%ADnea-de-cr%C3%A9dito,-MinAgricultura-y-FINAGRO-apuestan-por-acelerar-la-descarbonizaci%C3%B3n-del-sector-agropecuario.aspx#:~:text=Entre%20enero%20y%20mayo%20de,mismo%20periodo%20del%20a%C3%B1o%20pasado.

[6] R. I. Parra-Peña S., R. Puyana y F. Yepes Chica. Análisis de la productividad del sector agropecuario en Colombia y su impacto en temas como: encadenamientos Productivos, sostenibilidad e internacionalización, en el marco del programa Colombia más Competitiva.

La educación financiera permite a los agricultores tomar decisiones informadas sobre la gestión de sus recursos financieros, que incluye aspectos como la planificación financiera, el manejo y comprensión del funcionamiento de créditos, la inversión en activos productivos y la gestión de riesgos financieros. Es decir que brindar la capacitación financiera a los productores acreedores puede contribuir a optimizar el uso de elementos financieros, incrementar su rentabilidad y reducir su vulnerabilidad ante eventos adversos.

Adicionalmente, la educación promueve la inclusión de los pequeños productores agrícolas al sector financiero lo que trae como resultado un mejor y más fácil acceso a productos y servicios financieros formales, tales como cuentas de ahorro, créditos y seguros. Esto a su vez, contribuye a disminuir el riesgo que corren los productores de acceder a formas de financiación informales, como los llamados gota a gota. Como resultado del acceso a recursos financieros los productores logran establecer un capital de trabajo necesario para invertir en sus actividades productivas, protegerse contra riesgos financieros y planificar su futuro de manera más segura.

Es importante considerar que la educación financiera también contribuye al desarrollo de una cultura empresarial entre los productores agrícolas y fomenta habilidades como el análisis de costos y beneficios, la evaluación de proyectos de inversión y la planificación estratégica.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

FUNDAMENTO JURÍDICO

Ley 16 de 1990	Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.
Ley 731 de 2002	Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, incluyendo la participación de las mujeres en los fondos de financiamiento del sector rural, la creación del Fondo de Fomento Para Las Mujeres Rurales y las normas relacionadas con la educación, capacitación y recreación de mujeres rurales.
Ley 1731 de 2014	Por la cual se adoptan medidas para el financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, otorgando instrumentos financieros para el desarrollo del sector.
Decreto 1071 de 2015	Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, dentro del cual se crea el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo para apoyar y desarrollar iniciativas productivas de proyectos agroindustriales
Decreto 2371 de 2015	Por el cual se crean y modifican funciones de la Comisión Nacional del Crédito Agropecuario y se modifica el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario.

Ley 1876 de 2017	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria con el fin de que la investigación, desarrollo tecnológico, gestión del conocimiento, formación y capacitación soporten los procesos requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario.
Decreto 405 de 2022	Por el cual se adiciona al Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, la plataforma tecnológica "Mi registro rural" la cual contiene el registro de usuarios para formalizar la actividad de producción agropecuaria, promover la inclusión financiera y controlar el otorgamiento de créditos, subsidios, incentivos y apoyos estatales a las actividades agropecuarias.

IV. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.[7]"

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

[7] Corte Constitucional Sentencia C-315/08

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 104 Acto Legislatívo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL