

Bogotá D.C 20 Julio del 2022

Señor

Presidente

SENADO DE LA REPÚBLICA

PL-N-14/22

REF. Presentación PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DEL CUAL SE FOMENTA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL CRÉDITO AL SECTOR AGRARIO"

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y ss de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "por medio del cual se fomenta la democratización del crédito al sector agrario"

Por tal motivo, se anexa el original, dos copias, formato digital Word sin firmas.

Atentamente,



FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República



PROYECTO DE LEY _____ DE 2022 SENADO

“POR MEDIO DEL CUAL SE FOMENTA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL CRÉDITO AL SECTOR AGRARIO”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. Fomentar el acceso al crédito en el sector agrario; pilar fundamental para el impulso de la productividad, el empleo y la economía, por medio de la función social de las empresas privadas que prestan este servicio.

ARTÍCULO 2 ACCESO: El Banco agrario con demás entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera en cumplimiento de su función social y el deber de democratización del crédito deberán brindar la posibilidad de ofrecer información y un espacio en condiciones cómodas, en los diferentes municipios y veredas con el fin de que los productores agrícolas puedan tener acceso a este producto.

Parágrafo: Deberá hacerse semestralmente una ruta con funcionarios capacitados por parte de la superintendencia financiera, la superintendencia de industria y comercio, y asesores comerciales del Banco Agrario y otras entidades financieras, creando líneas especiales de crédito agrícola que atiendan a las necesidades del campo colombiano.

ARTÍCULO 3. Los criterios necesarios para evaluar el cumplimiento de este objetivo serán regulados y establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia.

ARTÍCULO 4. El presente acto legislativo, rige a partir de su sanción y promulgación.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“PROYECTO DE LEY _____ DE 2022 SENADO

“POR MEDIO DEL CUAL SE FOMENTA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL CRÉDITO AL SECTOR AGRARIO”

”

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto fomentar la función social de los bancos por medio de la democratización del crédito en el campo colombiano como una herramienta para impulsar la productividad, el empleo y la economía.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En la actualidad, 930.180 personas –9 por ciento del total de deudores del sistema– cuentan con al menos un crédito bancario para desarrollar actividades agropecuarias, según la Superintendencia Financiera.

Cifras del Censo Nacional Agropecuario indican que en Colombia hay 2,7 millones de productores, de los cuales poco más de 725.000 reside en el área rural dispersa.

El número de deudores atendidos solo por las entidades vigiladas por la Superfinanciera les debía a estas unos 19,1 billones de pesos hasta junio pasado, lo que representa apenas el 3,9 por ciento del universo total de recursos que tienen colocados en el mercado.

Y si bien el crédito irrigado a este renglón de la producción es uno de los más bajos si se compara con los montos entregados a las empresas, a los consumidores, a quienes adquieren vivienda y a los microempresarios, las deudas vencidas, como proporción de la cartera, están entre las más altas.

El indicador de calidad de la cartera agropecuaria de la banca era 9,1 por ciento a junio.



Para ese mismo mes, el de la cartera comercial se situó en 4,59 por ciento; el de consumo, en 5,11 por ciento; el de vivienda, en 3,28 por ciento, mientras que el del microcrédito, en 7,28 por ciento.

El análisis también muestra que de las 36 actividades agrícolas, 10 representan el 89,3 por ciento de los deudores, el 88,6 por ciento de las operaciones activas de crédito y el 82,6 por ciento del saldo de cartera.

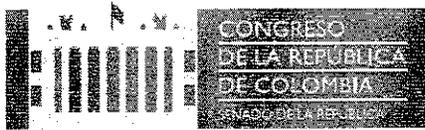
En su orden por saldo, estas actividades son explotación mixta (30,5 por ciento del total), cría de ganado bovino y bufalino (14,1 por ciento), cría de aves de corral (8,4 por ciento) y cultivo de café (6,3 por ciento), entre las de mayor cuota.

El mapa crediticio del agro, trazado por el órgano de vigilancia del sistema financiero, revela que quienes se dedican a la explotación mixta (agrícola y pecuaria) no son los más colgados con sus deudas, pese a que sí son los más endeudados, con una cartera total de 5,83 billones de pesos.

Los préstamos más atrasados, como proporción de la deuda total, corren por cuenta de quienes están en actividades de apoyo a la agricultura (14 por ciento). Los siguen otras actividades (12,1 por ciento), la cría de ganado bovino y bufalino (11 por ciento), los cultivadores de frutas tropicales (10,9 por ciento) y los caficultores (9,7 por ciento).

Las cifras se conocen en momentos en que la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) inicia hoy su encuentro anual en Bogotá.

Su presidente, Jorge Enrique Bedoya, le dijo a EL TIEMPO, en entrevista publicada el domingo pasado, que el crédito y el financiamiento están entre los temas importantes de la agenda de este año, pues "lo que se busca es ver cuál es el revolcón que necesita el crédito agropecuario en el



país para la rentabilidad del sector. Porque esto no es solo colocar créditos, sino hacerlo con un sentido que le sirva al productor”.

La falta de productos crediticios que se ajusten a las verdaderas necesidades de los agricultores, el alto costo y el difícil acceso a los recursos de la banca son parte de los problemas que enfrentan los agricultores para financiar sus cosechas y que los obliga, la mayoría de las veces, a acudir a los préstamos informales como el ‘gota a gota’ o ‘paga diario’, con los riesgos que esto supone para su actividad y sus intereses.¹

En ello coinciden los expertos y el propio Gobierno, que en reiteradas oportunidades ha hecho un llamado a las entidades financieras para que diseñen productos especiales a fin de atender al campo y rescatar a sus productores de las garras de los agiotistas.

Jorge Castaño Gutiérrez, superintendente financiero, sostiene que el reto fundamental que ve, por ejemplo, en el sector microfinanciero es la capacidad de tener productos y servicios por fuera de las grandes ciudades, de llegar con estos a la población rural y rural dispersa, “porque allí es donde debemos tener mayor presencia del sistema financiero”.

En su opinión, el segundo reto es que se ofrezca un producto diferenciado frente al que se dirige a la población de las ciudades, “debe ser un producto capaz de proteger el riesgo, reconocer las flexibilidades de las necesidades que hay en su contexto de desarrollo a la población rural”.²

Sin embargo, las entidades microfinancieras, muchas de las cuales tienen su foco de mercado en el sector agropecuario, le han manifestado al Gobierno su preocupación por las dificultades para acceder con sus productos y servicios a algunas zonas del país por temas de orden público.

¹ <https://www.eltiempo.com/economia/sector-financiero/obstaculos-que-impiden-que-el-credito-a-agricultores-en-colombia-430848>

² <https://www.eltiempo.com/economia/sector-financiero/obstaculos-que-impiden-que-el-credito-a-agricultores-en-colombia-430848>



María Clara Hoyos, presidenta de Asomicrofinanzas, advirtió en el congreso anual del sector que “Cauca, Nariño, Valle y Norte de Santander son los departamentos que presentan mayor dificultad en temas de orden público que impiden que los asesores de las microfinancieras lleguen a la ruralidad buscando que los campesinos vean al sector financiero como su aliado para el desarrollo empresarial y personal”.

Por eso, su llamado al Gobierno fue para que se mejoraran las condiciones de seguridad y de conectividad, que sumadas a la autoexclusión se convierten en enemigos de la inclusión financiera.

BAJA INCLUSIÓN

Banqueros y Gobierno coinciden en que existe un rezago importante en materia de inclusión financiera en las zonas rurales y rural dispersa de 20 y 30 por ciento, respectivamente, según la Asobancaria.³

Pero el informe de la Superfinanciera advierte que, a junio pasado, 33,9 por ciento de la población adulta en municipios rurales y 44,7 por ciento en municipios rurales dispersos no tiene acceso a servicios financieros. De estos, el 27,8 por ciento de los jóvenes –entre 18 y 25 años– ubicados en municipios rurales dispersos y el 35,4 por ciento de los adultos en este grupo etario que viven en municipios rurales tienen acceso a servicios y productos financieros.

Quizás por ello, el desarrollo y la productividad del campo ocupan un capítulo especial en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el que uno de los objetivos establecidos tiene que ver con el acceso de los pequeños productores al crédito formal y el impulso de la inclusión financiera, como herramienta que les permita a sus pobladores alcanzar niveles más altos de bienestar y de productividad.

³ <https://www.eltiempo.com/economia/sector-financiero/obstaculos-que-impiden-que-el-credito-a-agricultores-en-colombia-430848>



Historia crediticia en el sector financiero. Los intermediarios revisan la historia crediticia del solicitante para evaluar sus hábitos de pago.

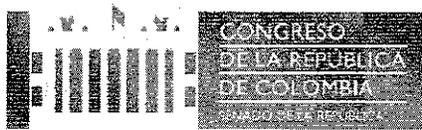
Para el caso de los pequeños productores que desean emprender proyectos agropecuarios en sus predios por primera vez o que nunca han obtenido un crédito a través de una institución financiera, esto se constituye en una barrera de acceso que impide la financiación de los sistemas productivos por no tener vida crediticia. Esto ha impedido que un porcentaje elevado de pequeños productores sean sujetos de crédito.

Una opción que vale la pena considerar para superar este obstáculo es tener en cuenta el otorgamiento de incentivos a la conservación como los pagos por servicios ambientales (PSA) como criterio de evaluación de posibles líneas especiales de créditos a la reconversión productiva.

En este caso, los propietarios que han sido beneficiarios de incentivos a la conservación podrían contar como primeros candidatos para obtener créditos que financien sus prácticas sostenibles, quienes, además de demostrar una conducta de conservación, tienen una fuente adicional de ingresos que puede respaldar la deuda, lo que reduce los riesgos de eventos de impago. Se podrían considerar esquemas en el que el ingreso proveniente de estos pagos sea utilizado para subsanar posibles inconvenientes en la producción o la demora del sistema en producir y dar rendimientos favorables.

Elevados costos de transacción en el trámite del crédito. Para un pequeño productor los costos de tramitar un crédito pueden llegar a alcanzar hasta el 20% del valor del mismo. Se trata de gastos para los viajes a oficinas sucursales del banco, los tiempos de espera, la recolección de documentación, el pago de comisiones o asistencia para el diligenciamiento de los formularios o elaboración de la declaración de renta, pago de derechos notariales, apertura de la cuenta de ahorros, llamadas telefónicas entre otros.

Falta de asistencia técnica integral. Los flujos de caja de los proyectos son determinantes a la hora de aprobar o rechazar un crédito agropecuario. Para el caso de modelos agroambientales, no hay un conocimiento fuerte local sobre los arreglos agroforestales y silvopastoriles apropiados que garanticen flujos de caja dentro de los plazos establecidos en los créditos.

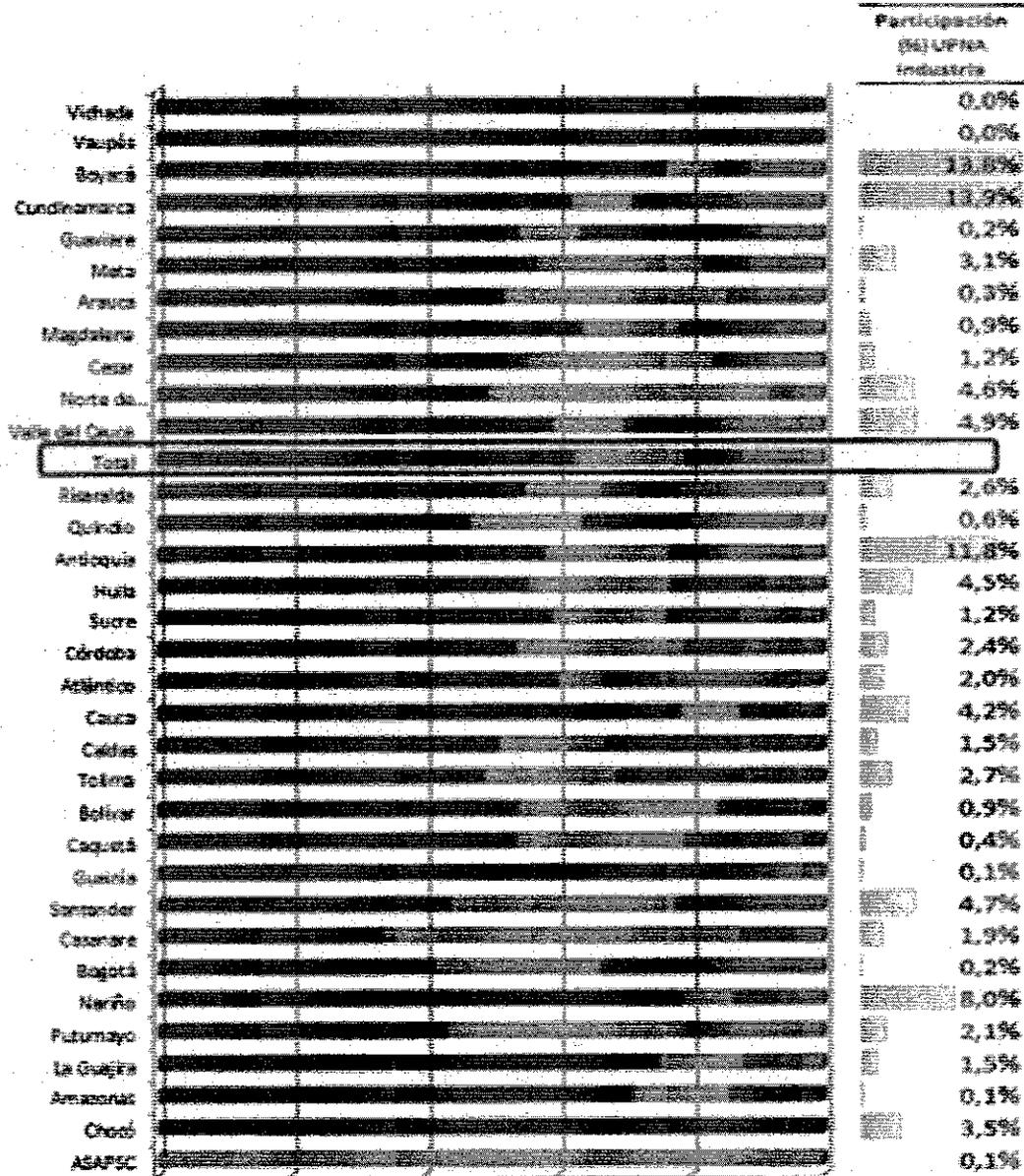


Es necesario que los modelos sean refinados y que el conocimiento sea masificado, además de trabajar con intermediarios financieros para que los créditos sean adecuados a los flujos de caja de los modelos productivos. Actualmente instituciones de investigación como el Sinchi y el CIAT están adelantando investigaciones en este campo para tener una oferta atractiva que despierte el interés de los productores y financiadores en las diferentes regiones del país, especialmente en la Amazonía, pero hace falta refinar y masificar este conocimiento.

Para poder llegar a los pequeños productores es necesario entender el contexto y encontrar la mezcla adecuada de incentivos que propicien la adopción de prácticas agroambientales.

Participación del campo en la industria:

Esta barrera del crédito también influye en la participación de los campesinos en la industria tal como lo revela la siguiente grafica del último censo nacional agropecuario:



4

Es por estas razones expuestas que se debe fomentar desde la función social del sector privado la democratización del crédito a los campesinos para avanzar en su desarrollo que impacta en la economía Colombiana.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

⁴ <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-12-UPNA/12-Boletin.pdf>



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.

Derechos subjetivos del sistema de economía social de mercado.

Estos derechos reconocidos a la persona permiten el desarrollo individual en el ámbito económico de su vida en sociedad y al mismo tiempo consolidan el sistema económico constitucional.

IV. IMPACTO FISCAL

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las



incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Sin embargo y teniendo en cuenta la naturaleza del presente proyecto de Ley no genera un mayor impacto fiscal teniendo en cuenta que los recursos de los que habla el presente proyecto de ley serán financiados con dineros provenientes de la estampilla "Procultura", por lo tanto estos ya fueron regulados por la ley Ley 666 de 2001, en consecuencia lo que busca el presente proyecto es realizar una redistribución de funciones con miras a emplear estos recursos en cabeza de los entes territoriales de una manera más funcional en pro de fortalecer el acceso a medios económicos de una

manera más eficaz y dotar a los entes territoriales de herramientas para buscar una mejor consecución de estos recursos.

V. 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.

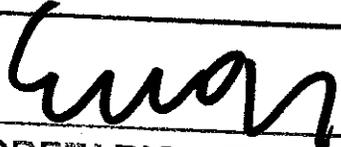
Atentamente,


FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República

SECRETARÍA GENERAL (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)

El día 21 del mes Julio del año 2022
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 14 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Fabián Díaz Plata.


SECRETARIO GENERAL

