



111

Bogotá D.C. agosto 30 de 2022

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de ley “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”

Respetado señor secretario:

Como Congresistas de la República y en uso de nuestras atribuciones constitucionales y legales, de manera respetuosa nos permitimos radicar el proyecto de ley de referencia, para lo cual le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

atentamente,



**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Senador de la República



**JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS**  
Senador de la República



## Proyecto de ley No.

Proyecto de ley 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.

## EL CONGRESO DE COLOMBIA

### DECRETA:

**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:

- a) Fortalezcan la recopilación de información financiera y crediticia de las Mipyme.
- b) Promuevan la extensión de garantías estatales a las Mipyme.
- c) Incrementen el acceso al microcrédito en el sector agropecuario y otros sectores que enfrentan barreras para su financiación.
- d) Las demás que promuevan el acceso al microfinanciamiento a las Mipyme.

**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.

**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:

**“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.

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.

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.



**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.

**"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."

**Artículo 3. 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.

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.

**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.

**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.

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 implementar esquemas de cobertura conjunta de un número plural de obligaciones, con características similares.

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.

**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.

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.

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.

**Artículo 7. 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:

- 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 y 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.

Los anteriores tipos de operación computarán como sustitutiva de inversión obligatoria.

**Artículo 8. 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 que se otorguen a personas naturales que desarrollen su actividad productiva de manera informal.

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 y 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 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 reglamentación que determine el Gobierno nacional. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.



**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 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.

**Artículo 10. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación, sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,

**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Senador de la República

**JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS**  
Senador de la República

# SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 12 del mes septiembre del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 176 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hos Diego Gomez Amín, Juan Carlos

Garcés Rojas

**SECRETARIO GENERAL**



## 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 China<sup>1</sup>, 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 retornar 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. 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. 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.

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



### 3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Este proyecto de ley consta de 10 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, modifica el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 en 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 tercero, permite que el Gobierno nacional autorice modalidades de crédito directo al Banco de Comercio Exterior – Bancoldex, y fije condiciones para su desarrollo; artículo cuarto, 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 quinto, desarrolla la financiación formal de bajo monto; artículo sexto, 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, 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; capítulo noveno, acceso a la información; y el capítulo 10, vigencia y derogatorias.

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

#### **3.1 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.<sup>2</sup> 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 2019<sup>3</sup>, 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

<sup>2</sup> Artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

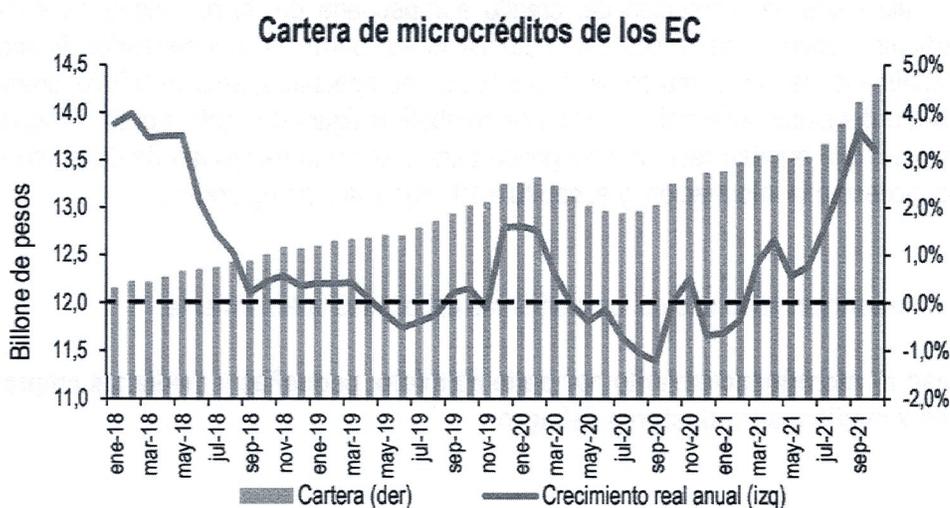
<sup>3</sup> Normatividad disponible en:

[https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20957%20DEL%2005%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf?TSPD\\_101\\_R0=08394a21d4ab2000670dee4e1761e030330c577f966e299f4f12fd901aedd5182ec049a9567bb2a1087b4b55e01450006e1f5ef7d48239a3544708c4aef3d39150200042d079aa71731503c7c287a6314c8c8e287443dac9ac87ff1289efc05f3c6dddca37146fa6b13ad3d51e052a1dc1ab6bf893b80d8ba7d1d77457f83c](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20957%20DEL%2005%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf?TSPD_101_R0=08394a21d4ab2000670dee4e1761e030330c577f966e299f4f12fd901aedd5182ec049a9567bb2a1087b4b55e01450006e1f5ef7d48239a3544708c4aef3d39150200042d079aa71731503c7c287a6314c8c8e287443dac9ac87ff1289efc05f3c6dddca37146fa6b13ad3d51e052a1dc1ab6bf893b80d8ba7d1d77457f83c)



representa cerca del 98% del universo empresarial (Confecamaras, 2016).

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 cercanas a cero en el período 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 incrementan la desigualdad (Estrada y Hernández, 2019), por lo cual estos ajustes prometen ser una carta fundamental para luchar en 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 Rural<sup>4</sup>, Programa de las Oportunidades Rurales<sup>5</sup> y Programa de Desarrollo Rural con Equidad<sup>6</sup>. Sin embargo, acorde con el Banco de la República (2022), el sector agropecuario continúa siendo uno de los sectores con menor acceso al microcrédito<sup>7</sup>. Este resultado se asocia a que dichos

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 2007).

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



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 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.

### 3.2 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 porque 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 reputa como intereses. Esta comisión (denominada comisión Mipyme) es determinada por el Consejo Superior de la Microempresa<sup>8</sup> 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

<sup>8</sup> El consejo superior de la microempresa está conformado por: (1) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el Viceministro o su delegado, quien lo presidirá; (2) el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o en su defecto, el Viceministro o su delegado; (3) el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado; (4) el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado; (5) el Director del Departamento Nacional de Planeación o en su defecto, el Subdirector o su delegado; (6) un representante de las universidades, designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; (7) dos representantes de los Microempresarios; (8) dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a microempresas, 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 en funcionamiento 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 Sena o su delegado.



extender la comisión Mipyme a créditos de hasta 120 SMMLV, equivalentes el monto máximo autorizado en operaciones de microcrédito conforme a lo establecido en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010

### **3.3 Dedución 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.

### **3.4 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 financiables 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.

### **3.5 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.

### **3.6 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.<sup>9</sup> 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.

### **3.7 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

---

<sup>9</sup> 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>



equidad), 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 período 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.

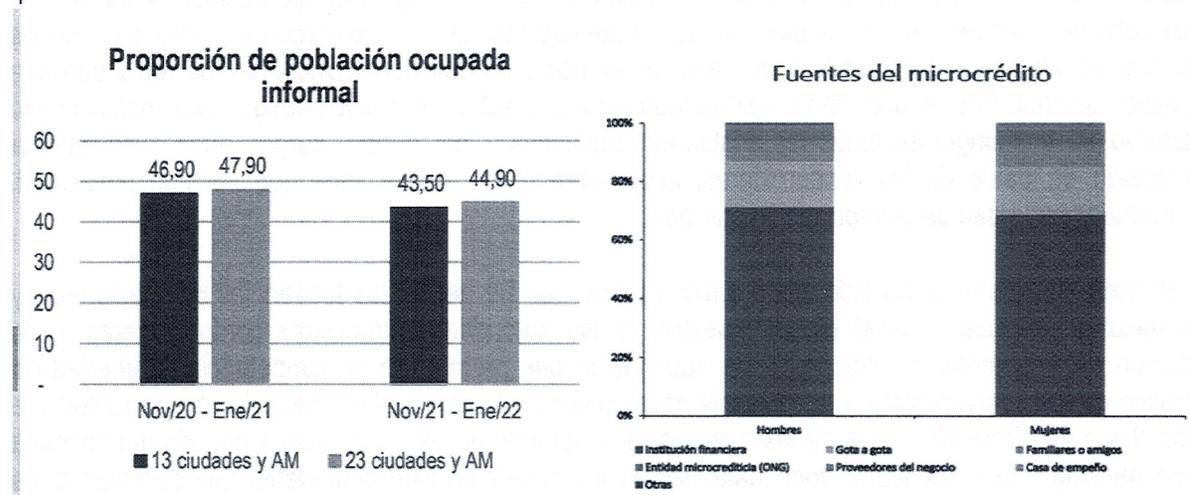
Por lo expuesto, y dada la gran demanda de financiación de pequeños y medianos productores no atendidas, un mecanismo para estimular la colocación de crédito en este tipo de productores por instituciones financieras privadas lo constituye la disponibilidad de sistemas de garantías alternativos

al FAG, como puede ser un sistema especial a través del Fondo Nacional de Garantías para créditos agropecuarios y que el Gobierno Nacional pueda destinar recursos para subsidiar el costo de la garantía.

### 3.8 MICROFINANCIAMIENTO DEL SECTOR INFORMAL

Acorde con las cifras del DANE para el último trimestre móvil de 2021, el 44,9% de la fuerza laboral colombiana, equivalente a 4,89 millones de trabajadores, se encuentra en la informalidad. De este total, el 72,5% reportó ser trabajador independiente y el 71% laborar en espacios como viviendas, casetas, vehículos, puerta a puerta o en un sitio descubierto en la calle. Acorde con el Banco de la República (2021), los microempresarios independientes obtienen alrededor del 15,5% de su financiación de modalidades informales como el “gota a gota”; las cuales conllevan costos elevados que pueden agotar el capital social de sus negocios. (Ledgerwood, 2013).

Ante esta situación, el proyecto de ley propone impulsar el financiamiento formal y combatir la figura del “gota a gota” apalancándose en las garantías que ofrece el FNG. En particular, esta entidad podrá respaldar hasta en un 90% los microcréditos que se otorguen a personas naturales que desarrollen actividades productivas de manera informal, a través de diferentes actores como los establecimientos de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones mutuales, las Fintech especializadas en el otorgamiento de crédito y los programas que las gobernaciones departamentales estructuren con intermediarios financieros vigilados por la SFC o la SES. Adicionalmente, se propone que el Gobierno nacional subsidie hasta el 100% de la comisión que remunera el otorgamiento de la garantía, devolviendo dicho costo a los microempresarios informales que transiten hacia la formalidad.



Fuente: Elaboración Ministerio de Hacienda con datos del DANE y Banco de la República

### 3.9 FIGURA DE GOTA A GOTA O PAGA DIARIO

En Colombia persisten escenarios complejos en términos de acceso a productos crediticios y se agudiza cuando la población se encuentra en las centrales de riesgo. Teniendo en cuenta la situación de insolvencia o de consumo urgente de algunos Colombianos, recurren a préstamos ilegales llamados Gota a Gota o paga diario. Según, la segunda toma de la Encuesta de Demanda de Inclusión Financiera, realizada por Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera, en 2017; el 4% de los adultos colombianos buscó financiación del agiotista y el 82% de estos créditos se destinó a financiar consumo.

Según datacredito, a un crédito informal accede 1 de cada 4 colombianos, con tasas de interés que están



alrededor del 20% y puede tener métodos de cobranza peligrosos. El grupo de personas que acude a este tipo de créditos se encuentran principalmente entre 36 y 45 años, de estrato 1, separados o en unión libre y que no cuentan con una tarjeta de crédito<sup>10</sup>. Sin embargo, este escenario ha presentado una evolución en la cual se puede observar que la figura de gota o paga diario trasciende a todas las clases sociales e incluso a las esferas de poder. Por otro lado, un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), publicado en 2020, arroja que existen por lo menos 180 estructuras criminales que se estarían moviendo en el microtráfico, los préstamos 'gota a gota' y las extorsiones.

La diferencia entre los microcréditos que establece esta iniciativa legislativa y la práctica ilegal, radica en la desproporcionada diferenciación de los niveles de interés, sin dejar de lado que es una práctica desarrollada fuera del ordenamiento jurídico Colombiano que en ocasiones recurren al uso desproporcionado de la fuerza para cobrar lo pactado. Según la Corporación para la paz y el Desarrollo Social (Corpades), la pandemia generado por el COVID.19, elevó el número de préstamos ilegales teniendo en cuenta la difícil situación económica en la que se encontraban los Colombianos.

En este sentido, con la presente iniciativa legislativa se busca mitigar y combatir la financiación informal, permitiendo a las mipymes, a micro, pequeños y medianos productores del agro generar oportunidades de Desarrollo mediante el otorgamiento de créditos formales.

### 3.9.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN

Todos los sectores de la economía están permeados por la tecnología y el uso de información para el desarrollo de sus operaciones y la elección de estrategias financieras y comerciales. Es por ello que las autoridades alrededor del mundo han fijado su atención en este fenómeno y en los retos que esa situación plantea. Por un lado, han surgido preocupaciones sobre los nuevos riesgos que implica el uso intensivo de tecnología en todas las aristas empresariales y, por el otro, surgen retos relativos a la protección de datos de los consumidores, especialmente en lo que tiene que ver con privacidad, veracidad y seguridad de la información utilizada.

El sistema financiero no ha sido ajeno a dicha tendencia. De hecho, las tendencias internacionales y las mejores prácticas a nivel global muestran a las autoridades financieras como pioneras en la creación de esquemas regulatorios y de supervisión que promuevan la competencia, la libertad de elección de los consumidores y la eficiencia en las relaciones comerciales y financieras que se llevan a cabo día a día. Para ello, unas de las estrategias adoptadas por las autoridades ha sido denominada open banking, open finance u open data, según las cuales se fijan estándares que permitan a las diferentes empresas y actores de la sociedad compartir la información de sus consumidores –con la autorización previa y expresa de aquellos–, con el fin de conseguir que los datos fluyan de forma más libre dentro de un perímetro regulatorio que garantice la seguridad de la información y que genere mejoras de precio, calidad de servicio e innovación en la prestación de servicios financieros.

Vale la pena resaltar que, en desarrollo de esquemas de open finance, los beneficios proyectados no son sólo para los consumidores financieros. De hecho, Mckinsey (2021) estima que el Producto Interno Bruto de los países que adopten esquemas claros de arquitectura financiera abierta puede aumentar entre un 1% y un 5% para el 2030, lo cual claramente tendrá impactos positivos en la consecución de objetivos de política pública fundamentales como la construcción de una sociedad más equitativa.

---

<sup>10</sup>Datacredito Experian. Indicadores de credito en Colombia. Recuperado de: <https://www.datacreditoempresas.com.co/blog-datacredito-empresas/indicadores-de-credito-en-colombia/>



La orientación del esquema regulatorio planteado no genera *per se* una intervención al nivel del núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data (por lo que no se requiere de ley estatutaria), pues desde la óptica del titular este sigue teniendo la misma libertad para controlar el uso de su información personal y para exigir el cumplimiento de los demás principios y responsabilidades que recaen sobre las fuentes, los operadores y los usuarios de la información. En otras palabras, las entidades que quedan cobijadas bajo el nuevo marco regulatorio financiero, tendrán la calidad de fuentes, operadores o usuarios bajo la Ley 1266 de 2008, o de responsables o encargados bajo la Ley 1581 de 2012, y tendrán que asumir las obligaciones que de dichos regímenes legales estatuarios se derivan para ellos. Por ello, se propone incluir un artículo donde se establezca expresamente que quienes traten información deberán permitir el acceso a ésta siempre que con la misma se promueva la competencia, la inclusión y la eficiencia en la prestación de servicios financieros. Así mismo se faculta al Gobierno Nacional para definir las condiciones, forma, etapas y requisitos relativos a la transferencia de datos que se haga entre actores vigilados por la SFC o no vigilados; todo ello con el fin de lograr que dicho intercambio de información se haga de forma segura, interoperable y eficiente.

#### 4. IMPACTO FISCAL

Para concebir la presente iniciativa se tuvo en cuenta los elementos que normalmente generan las objeciones presidenciales en relación a ordenar gasto público. La facultad del Congreso de la República para autorizar gastos está más que sustentada y se describe con claridad el articulado pertinente sobre los principios en materia de distribución de competencias<sup>11</sup> y el principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288); principio de legalidad en el gasto público (artículo 345) y, en general, su “conformidad con los requisitos del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto Presidencial 111 de 1996); su identidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>12</sup> en cuanto a inversiones que contribuyan al logro de mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones”.

Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996, por tanto, así, se han estructurado en esta iniciativa los artículos que autorizan la destinación de presupuesto.

La Corte constitucional lo ha reiterado así:

“... en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los

<sup>11</sup> Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias.

<sup>12</sup> Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación, tal como lo estipula el artículo 346 de la Carta. (...)



compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política).<sup>13</sup>

Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación.<sup>14</sup>

De manera que podemos concluir, que, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que decreta gasto público, se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en los artículos 1º, 3º, 5º, 6º y 8º del proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

#### **4.1 COMPETENCIAS ORGÁNICAS ENTRE LA NACIÓN Y LOS ENTES TERRITORIALES.**

En relación con los artículos que establecen las autorizaciones pertinentes sobre recursos, no se evidencia ninguna incompatibilidad en relación a la distribución de competencias y recursos entre la Nación y los entes territoriales. En efecto, la Ley 715 de 2001, ley orgánica que distribuye las competencias entre la Nación y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, asigna los recursos de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y señala los servicios que corresponde cumplir a los municipios, a los departamentos y a la Nación. Las disposiciones de esta ley, son el referente normativo que ha de tenerse en cuenta para verificar que los compromisos futuros sobre ejecución de proyectos de inversión en el embalse del Guájaro, como la señalada en los artículos aludidos resultan conforme a la Constitución.

#### **4.2 IMPACTO FISCAL: ARTÍCULO 7º DE LA LEY 819 DE 2003.**

El mencionado artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ha dicho la Corte Constitucional, 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

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010

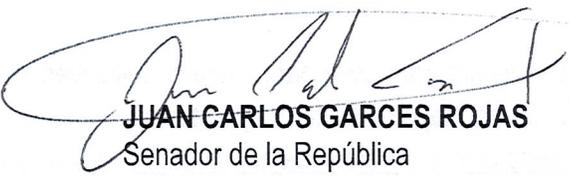
<sup>14</sup> *Ibidem*



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 párrafo 2° del artículo 5°**, 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.”

De los Honorables Congresistas,

  
**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Senador de la República

  
**JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS**  
Senador de la República



## Bibliografía:

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.

Datacredito Experian. Indicadores de credito en Colombia. Recuperado de:  
<https://www.datacreditoempresas.com.co/blog-datacredito-empresas/indicadores-de-credito-en-colombia/>

Financial Stability Implications from Fintech. Financial Stability Board. 2017. Disponible en:  
<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>

Global Panorama on Postal Financial Inclusion 2016. Universal Postal Union.

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>

OECD. 2012. Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria. Disponible en:  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

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/articulo/337-por-la-cual-se-dictan-normas-relacionadas-con-el-acceso-y-financiamiento-para-la-construccion-de-equidad-y-se-dictan-otras-disposiciones-mensaje-de-urgencia>

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 130 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 12 del mes Sept del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 176 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Diego Gomez Amador, Juan Carlos

Garcés Rojas

SECRETARIO GENERAL