



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 06 de agosto de 2013

Señor  
**Gregorio Eljach Pacheco**  
Secretario General del Senado.  
Bogota.

Respetado Secretario:

Conforme a lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la ley 5 de 1992 (Reglamento Interno del Congreso), para los fines pertinentes, remito a usted original, cuatro copias y copia en medio magnético del proyecto de ley *“Por medio del cual se ordena a los establecimientos bancarios facilitar el acceso a los servicios de microcrédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos”*

Cordialmente,

**Efraín Cepeda Sarabia**  
H. Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7<sup>a</sup> No. 8 –68, Oficina 227  
Teléfono: 3823217 Fax: 3823218  
[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Senado.

*“Por medio del cual se ordena a los establecimientos bancarios facilitar el acceso a los servicios de microcrédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos”*  
”

### **EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DECRETA:**

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

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

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

**Parágrafo segundo.** El porcentaje de colocación bajo la modalidad de microcréditos de que habla el presente artículo, deberá incrementarse

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

gradualmente durante los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, de la siguiente manera:

En uno por ciento (1%) adicional durante el primer año.

En uno y medio por ciento (1,5%) adicional durante el segundo año.

En un dos por ciento (2%) adicional durante el tercer año.

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

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

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

**Artículo 5.** La evaluación u otorgamiento del microcrédito por parte de los establecimientos bancarios no estará sujeta a la existencia de garantías reales, sino al plan de negocios presentado por el cliente.

**Artículo 6.** El Gobierno Nacional hará un seguimiento al crecimiento de la cartera de microcréditos, y garantizará, mediante mecanismos de intervención apropiados, que su crecimiento anual real sea por lo menos de acuerdo a los porcentajes indicados en el parágrafo segundo del artículo segundo de la presente Ley.

**Artículo 7.** El Gobierno Nacional deberá implementar programas tendientes a promover el acceso a microcréditos en el sector rural. Así mismo, diseñara programas de capacitación en microfinanzas en el sector rural a través del Ministerio de Educación.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

**Artículo 8.** El Gobierno Nacional deberá formular políticas que promuevan el crecimiento sostenible del microcrédito para el establecimiento de nuevas empresas, fomentar la competencia entre los intermediarios financieros, determinar la presencia de fallas de mercado que obstaculicen el acceso al mercado financiero institucional y adoptar los correctivos pertinentes, dentro del marco de sus competencias.

**Parágrafo.** Para tal fin el gobierno Nacional reglamentará la incorporación de estímulos e incentivos para que el sistema financiero coloque recursos importantes en la modalidad de microcrédito urbano y rural.

**Artículo 9.** La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Efraín Cepeda Sarabia**  
Senador de la Republica

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7<sup>a</sup> No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Senado.

*“Por medio del cual se ordena a los establecimientos bancarios facilitar el acceso a los servicios de microcrédito a las poblaciones de escasos recursos que no han tenido acceso a los mismos”*

### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

La falta de empleo e ingresos de la población colombiana, ha tenido como resultado la búsqueda de nuevas formas generadoras de oportunidades, una de ellas ha sido el Microcrédito. A partir de la implantación del sistema de microcrédito en Colombia se han obtenido excelentes resultados. Las personas que recibieron este tipo de financiamiento para sus negocios mejoraron su calidad de vida y generaron bienestar para su entorno.

El éxito a nivel mundial de este programa social es altamente notable. A través de esta modalidad de crediticia muchas personas que por su condición de pobreza no tenían la posibilidad de acceder a un préstamo por los canales tradicionales de financiación, al no contar con activos suficientes e historial crediticio que avalaran su plan de negocio, ahora pueden obtener por medio de los microcréditos una oportunidad de fondear su idea de negocio y realizar actividades que generan riqueza económica. Gracias a los microcréditos es posible acudir al sector financiero y obtener recursos suficientes para el desarrollo de su actividad negocial, y así mejorar su calidad de vida.

Acudir a los paga diarios, al llamado “gota a gota”, a prestamistas inescrupulosos, no debe ser una opción para el pequeño empresario, debido a los altos costos que esto implica, los cuales hacen

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

absolutamente inviable el desarrollo de la microempresa en el largo plazo. *“El costo oportunidad del dinero es un hecho material que cualquier persona puede valorar y esa es precisamente la razón por la cual los sectores desatendidos acceden al pago de comisiones exorbitantes con los prestamistas. Estos prestamistas conocen la importancia del costo oportunidad de los recursos y los suministran en forma rápida y sin tramitaciones.”*<sup>1</sup>

El impulso del microcrédito en los estratos bajos se debe al profesor Muhammad Yunus, ganador del Premio Nobel de la Paz en 2006 por haber creado el Grameen Bank, o 'banco rural', en 1983. Sin duda, el trabajo realizado por el señor Yunus debe ser replicado a nivel mundial, una vez realizadas las adaptaciones pertinentes de acuerdo la realidad social y económica de cada país.

En Colombia hay más de 2 millones de pequeñas y medianas empresas. Ellas generan más de la mitad del empleo. En el sector de los microempresarios hay más de 10 millones de colombianos.<sup>2</sup> El 80 por ciento de la actividad productiva del país depende de las micro, pequeñas y medianas industrias. De ahí la importancia en facilitar crédito adecuado, oportuno, barato y de largo plazo a las personas, a las amas de casa, estudiantes, pequeñas empresas para que puedan trabajar. Llevar Capital para la gente, en aras de formalizar la economía y así generar valor para la sociedad. El 43% del total de la población ocupada del país son empleados por cuenta propia.<sup>3</sup> La generación de actividades económicas organizadas para la producción, distribución, fabricación, comercialización de bienes y servicios debe ser uno de los principales motivos de los microcréditos.

---

<sup>1</sup> Microfinanzas en Venezuela, retrospectivas, oportunidades y retos, Abi Rodriguez Jaramillo. Diciembre 2007.

<sup>2</sup> Banco de la República, Situación Actual del Microcrédito en Colombia: Características y Experiencias, Bogotá, 2010

<sup>3</sup> Dane, ENIH, junio 2011.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efrancepeda.com](mailto:oficina@efrancepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
S E N A D O R D E L A R E P Ú B L I C A

Los proyectos objeto de financiación a través del microcrédito pueden provocar reacciones en cadena que ayudan a salir a las personas de la pobreza, trasladan a muchos individuos de la asistencia social al campo del trabajo productivo. También crean empleos, promueven los negocios y generan capital en áreas deprimidas. Los microcréditos son una herramienta fundamental en el desarrollo económico y social del país.

El microcrédito ha sido uno de los programas estatales bandera de los últimos años. Es así como, el programa de la Banca de las Oportunidades propuesto por el Partido Conservador Colombiano, e implementado en septiembre del 2006 en el gobierno del ExPresidente Álvaro Uribe, ha servido de instrumento para fomentar su desarrollo, en conjunto con diferentes actores del mercado financiero tradicional como son las compañías de financiamiento comercial y los bancos.

Con la participación de la banca pública, privada, de primero y segundo piso, de los fondos estatales y mixtos de garantías, los recursos de redescuento de Bancoldex, los corresponsales no bancarios, fueron desembolsados 7.5 millones de microcréditos, entre ellos a 1.7 millones de familias que por primera vez recibieron un crédito institucional.

Según información suministrada en el último informe de la Superintendencia Financiera de enero de 2013, en relación con la composición de la cartera se encontró que la cartera comercial representó en el primer mes del año el 60.62% de la misma, seguida en su orden por el portafolio de consumo (28.60%), vivienda (7.89%) y microcrédito (2.89%)<sup>4</sup>. Es decir, que el porcentaje de participación del microcrédito sigue siendo muy bajo.

---

<sup>4</sup> Actualidad del Sistema Financiero Colombiano, Superintendencia Financiera de Colombia, Dirección de Investigación y Desarrollo. Subdirección de Análisis e Información, Enero de 2013

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

**Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7<sup>a</sup> No. 8 –68, Oficina 227**

**Teléfono: 3823217 Fax: 3823218**

**[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)**



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Si bien, la cartera de microcréditos según el informe antes señalado registra aumentos frente al mes de diciembre de 2012, colocando el saldo total de microcréditos en 7,18 Billones de pesos, esta cifra es insuficiente teniendo en cuenta la gran demanda de capital por parte del pequeño empresario, amas de casa, y estudiantes para el desarrollo de sus negocios.

A pesar del largo camino recorrido, ahondar más en la formalización de la economía; brindar capital para la gente a través de microcréditos que ayuden a organizar e incentivar al pequeño comerciante informal, financiar a personas emprendedoras, la creación de pequeñas empresas que ayuden a jalonar la economía, se hace absolutamente imprescindible. De ahí que surja la necesidad de imponer la obligación a los Establecimientos Bancarios de destinar al menos cinco (5)% del total de su presupuesto de colocación, para darle Capital a la gente, financiar los proyectos de emprendimiento de los colombianos, ya sea en el suministro de capital semilla, capital de trabajo o inversión para el crecimiento del negocio.

Ahora bien, hay que tratar de garantizar que los recursos desembolsados bajo la modalidad de microcréditos sean destinados para el desarrollo de actividades relacionadas con el emprendimiento o al giro ordinario de los negocios del microempresario o cliente. Ya que de lo contrario, estaríamos desnaturalizado su propósito.

El programa de la Banca de las Oportunidades, así como los demás programas de microcréditos en Colombia actualmente no garantizan que los recursos sean destinados a la población más vulnerable, se habla de microempresas en general, y de acuerdo a la definición que de ellas hace la ley 590 de 2000 en su artículo 2, modificada por la ley 590 de 2004, *Artículo 2o. Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro, pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en*

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)





**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

*actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a los siguientes parámetros : (...)Microempresa: a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores; b) Activos totales por valor inferior a quinientos uno (501) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Así mismo, el artículo 39 de la citada ley establece: Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de financiamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.....Los recursos de los microcréditos pueden ser destinados a microempresas que pueden o no estar constituidas por personas que no se encuentran en condiciones de pobreza, por lo que no se cumpliría con el objetivo de erradicación de la miseria y mejoramiento de las personas menos favorecidas buscado con la implementación del programa, razón por la cual del 5% del total del presupuesto de colocación de los Establecimientos Bancarios destinado para los microcréditos, al menos el 50% de este, deberá ser canalizado para la financiación de proyectos o de negocios de los pequeños empresarios ubicados en los estratos 1, 2 y 3, en aras de cerrar la brecha de pobreza que ahoga nuestro país, generando oportunidades de crecimiento en sectores mayormente necesitados.*

*“Según el balance de la Superintendencia Financiera, solo los bancos ganaron en el primer mes unos 516.541 millones de pesos, es decir, 17,4 por ciento más que en igual mes del año pasado. Bancolombia, Banco de Bogotá, Davivienda y el estatal Banco Agrario encabezaron el listado de entidades con las ganancias más altas del sistema, con 99.948 millones, 91.775 millones, 56.377 millones y 44.370 millones de pesos, respectivamente. Los cuatro bancos del Grupo Aval (Bogotá, Popular, Occidente y AV Villas) ganaron en conjunto cerca de 166.000 millones de pesos. La Superfinanciera informó que el saldo de la cartera alcanzó 248,2 billones de pesos al cierre de enero, y*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

*presentó un crecimiento anual del 13 por ciento, una tasa inferior a la registrada 12 meses atrás cuando aumentó 17,8 por ciento.”<sup>5</sup>*

Este beneficio obtenido por los Establecimientos de Crédito ( Bancos) debe socializarse. La Responsabilidad Social Empresarial de las Entidades Financieras debe cobrar real importancia. Una retribución a la sociedad se hace absolutamente necesaria, dicho beneficio debe verse reflejado en los usuarios, razón por la cual los elementos adicionales a la tasa de interés que son tenidos en cuenta hasta este momento a la hora de otorgar los microcréditos, como costos por comisiones y honorarios, IVA en el costo de los mismos, deben ser asumidos con recursos propios de los Establecimientos de Bancarios, teniendo en cuenta las grandes utilidades obtenidas por estos los últimos años. Lo cual quiere decir que los trámites necesarios para el otorgamiento de los microcréditos no deben tener costo alguno distinto a la tasa de interés fijada para este tipo de créditos, teniendo en cuenta la capacidad de pago de cliente.

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

---

<sup>5</sup> <http://www.portafolio.co/negocios/el-sector-financiero-arranco-bien-el-ano>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efrancepeda.com](mailto:oficina@efrancepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
S E N A D O R D E L A R E P Ú B L I C A

*“El Gobierno Nacional reglamentará el porcentaje y las condiciones especiales que deberán destinarse a la vivienda de los minusválidos. La obligación prevista en el inciso primero del presente artículo se entenderá cumplida si las respectivas entidades demuestran que, durante el período estipulado, efectuaron inversiones en bonos hipotecarios o títulos hipotecarios originados en procesos de titularización de cartera de vivienda de interés social subsidiable por la misma cuantía.”*

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

Dentro de los requisitos establecidos para el otorgamiento de microcréditos, se exige actualmente la existencia de garantías reales, las cuales tienen como objetivo el respaldo de la obligación. Este tipo de requisitos limita al acceso de la población vulnerable a la financiación de sus negocios. Estas personas carecen en la mayoría de los casos de bienes inmuebles propios, por lo que se vulnera su acceso al crédito necesario para emprender un negocio. Esta situación conlleva que las personas no puedan salir de la pobreza, según Milton Friedman *“El pobre continúa pobre, no porque no quiera trabajar, sino porque no tiene acceso al capital”*. Se necesita capital para la gente.

El exceso de requisitos exigidos por las Entidades Bancarias desnaturaliza la finalidad contemplada en los Microcréditos, ya que ésta es financiar a familias que tienen bajos ingresos, cuya economía es informal, los cuales tienen elementos rudimentarios de trabajo, un bajo nivel de operaciones y generalmente no son atendidos por la banca tradicional.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Ahora, el otorgamiento de microcréditos debe ser realizado de manera responsable y conlleva la implementación de otras actividades como son la atención personalizada y directa, procedimientos transparentes y no discriminatorios, lapsos de respuesta razonables, evaluación detallada de las condiciones financieras y reales capacidades de pago del cliente para evitar el sobreendeudamiento, así como seguimiento detallado del desempeño y actividad del beneficiario. No se trata de otorgar microcréditos de forma indiscriminada, se debe realizar un análisis del cliente.

Otro de los puntos importantes dentro del presente proyecto, es la promoción del microcrédito en el sector rural, el cual sin duda debe tener mayor acceso a servicios financieros. El Gobierno Nacional debe formular e implementar políticas que lleven mayores recursos a este sector tan importante para la economía colombiana. Estas medidas cobran real importancia teniendo en cuenta el actual proceso de paz llevado a cabo con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, en la Habana- Cuba. Si los campesinos colombianos no cuentan con herramientas suficientes, como son capital de trabajo, capacitaciones, asistencia técnica etc, estaremos lejos de conseguir realmente la paz tanto que añoramos.

Debemos hacer todo lo posible para apoyar el sector rural, y crear las condiciones idóneas para lograr un desarrollo sostenible, que permita el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros campesinos y agricultores.

Es importante reconocer que el sector financiero colombiano ha hecho grandes esfuerzos para ampliar los niveles de cobertura en la población a través de los microcréditos. A pesar de estos esfuerzos, las entidades no han llegado de manera contundente a las personas que más requieren de estos recursos para impulsar o emprender sus

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8 –68, Oficina 227

Teléfono: 3823217 Fax: 3823218

[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
S E N A D O R D E L A R E P Ú B L I C A

negocios, por lo que las medidas anteriormente mencionadas se hacen indispensables para el desarrollo económico y social del país.

**Efraín Cepeda Sarabia**  
H. Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7<sup>a</sup> No. 8 -68, Oficina 227  
Teléfono: 3823217 Fax: 3823218  
[oficina@efraincepeda.com](mailto:oficina@efraincepeda.com)



**E F R A Í N C E P E D A S A R A B I A**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

## **BIBLIOGRAFIA**

- Documento Conpes 3424 del 16 de mayo de 2006.
- Decreto 3078 del 8 de septiembre de 2006.
- Ley 590 de 2000.
- Resolución 01, del 26 de abril de 2007, Consejo Superior de la Microempresa.
- <http://subvencionesautonomos.suite101.net/article.cfm/microcre>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7<sup>a</sup> No. 8 –68, Oficina 227  
Teléfono: 3823217 Fax: 3823218  
[oficina@efrancepeda.com](mailto:oficina@efrancepeda.com)