



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1117

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NRO. 106 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 105 DE DICIEMBRE 30 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1. TRÁMITE

El Proyecto de Ley número 106 de 2020, de autoría de los Honorables Representantes Juan Fernando Reyes Kuri, Miguel Amín Escaf, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, John Jairo Berrio López, Oscar Tulio Lizcano González, Jhon Arley Murillo Benítez, Alvaro Henry Monedero Rivera, Ángel María Gaitán Pulido, Christian Munir Garces Aljure, Harry Giovanny González García, Julián Peinado Ramírez, Adriana Gómez Millán y Alfredo Rafael Deluque Zuleta, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 20 de julio de 2020.

El anterior proyecto fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 3ª de 1992.

Así pues, la Mesa Directiva de la célula legislativa, procedió a realizar la designación de los ponentes para primer debate correspondiendo la coordinación a la Honorable Representante Adriana Gómez Millán; y siendo designado como ponente al Honorable Representante Esteban Quintero Cardona.

2. OBJETO

El proyecto de ley presentado a consideración del honorable Congreso de la República, busca modificar el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, con la finalidad de crear instrumentos de financiación que permitan apalancar la implementación y operación sostenible de sistemas de transporte ferroviario de pasajeros y multimodales que incluyan pasajeros, en el ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional.

3. PROBLEMA QUE PRETENDE RESOLVER ESTE PROYECTO DE LEY

El problema se centra en la carencia de un esquema de financiación integral para el fomento de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros, y de aquellos multimodales que incluyan pasajeros en ámbitos urbano-metropolitanos, subregionales y regionales. Esto, en el contexto del fortalecimiento de la conectividad al interior y entre los municipios y distritos que hacen parte de las subregiones funcionales a las que hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, entre otras delimitaciones territoriales y aglomeraciones urbanas planteadas por el Departamento Nacional de Planeación DNP.

4. CÓMO PRETENDE RESOLVER ESTE PROBLEMA ESTE PROYECTO DE LEY

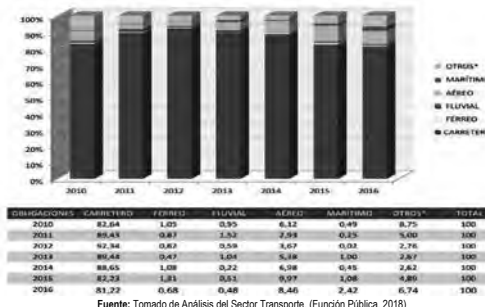
Estableciendo una nueva fuente de financiación integral para la implementación y operación sostenible de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y de aquellos multimodales que incluyan pasajeros, en el ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional. Una fuente de financiación que responda a dicho ámbito territorial (urbano-metropolitano, subregional y regional) y que se enmarque en la línea de subsidios cruzados (desde el transporte privado hacia el transporte público) al interior del sector transporte.

5. DIAGNOSTICO

5.1. Del rezago del modo ferroviario y en especial para el transporte de pasajeros

El modo de transporte férreo presenta un evidente rezago frente al resto de modos de transporte, en especial el carretero (ver gráfico 1). Adicionalmente, no se han implementado medidas específicas para promover el transporte intermodal. Con más de 3.300 km de red, el modo férreo no ha contado con recursos suficientes para la reactivación integral de los corredores existentes, sumado a la ausencia de una política pública para el modo (Plan Nacional de Desarrollo, 2018). Para un periodo de referencia 2010-2016 se puede ver que el financiamiento e inversión anual en el modo férreo estuvo entre el 0,47 y el 1,31% mientras el del modo carretero estuvo entre el 81,22 y el 92,34 % (Función Pública, 2018).

Gráfico 1. Financiamiento e inversión del sector transporte en Colombia



5.2. De las externalidades negativas generadas por el sector transporte en Colombia

El actual modelo de movilidad, en el cual es protagonista el modo carretero y los medios de transporte privado (vehículo y moto particular), genera diversos impactos negativos, los cuales justifican la necesidad de migrar progresivamente hacia los sistemas de transporte público de pasajeros con mayores estándares de sostenibilidad económica, ambiental y social, incluyendo criterios ambientales, de seguridad vial y accesibilidad universal, como aquellos basados en el modo ferroviario.

En el caso de Colombia, considerando sus características socio demográficas resultan especialmente preocupantes los indicadores relacionados con siniestralidad vial, al igual que los indicadores relacionados con mortalidad y carga atribuible a factores de riesgo ambiental (aire).

<p>Por una parte, según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial ONSV de la Agencia Nacional de Seguridad Vial ANSV, en Colombia en el año 2019 los incidentes de tránsito dejaron 6.826 víctimas fatales y 36.812 lesionados¹.</p> <p>Por otra parte, el Observatorio Nacional de Salud ONS del Instituto Nacional de Salud INS (2019) establece que, por exposición al aire y agua de mala calidad o a factores de riesgo ambiental ocurren 17.549 muertes, equivalentes al 8% de la mortalidad anual en Colombia.</p> <p>5.3 De la necesidad de una agenda nacional para el transporte de pasajero en modo férreo</p> <p>Desde una perspectiva amplia, de acuerdo con el DNP, las necesidades presupuestales de infraestructura en el país requerirían una inversión aproximada de \$342 billones, de los cuales el sector transporte abarca más del 60%, equivalentes a \$216,8 billones, esto implica un enorme reto para el país. (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).</p> <p>Si bien, desde el Gobierno Nacional se han venido impulsando diversas iniciativas para la recuperación del modo ferroviario, estas han estado más enfocadas hacia el transporte de carga y logística, dejando en un segundo plano el transporte de pasajeros. Por lo cual, es importante que, de manera paralela a la agenda nacional para la recuperación del transporte de carga por modo férreo, se avance en una agenda nacional para la recuperación del transporte de pasajeros por modo férreo.</p> <p>En lo que respecta los sistemas de transporte masivo, desde las entidades territoriales se han venido haciendo esfuerzos por implementar distintas fuentes de financiación de la infraestructura que estos necesitan, pero dichos intentos tienen todavía resultados limitados, entre otras cosas porque los instrumentos de financiación que se han establecido por el Gobierno Nacional en su mayoría son de orden territorial y para su creación requieren de la aprobación de los Concejos Municipales/Distritales. Dicha situación ha significado un deterioro en la calidad del servicio al usuario y con ello una progresiva pérdida de usuarios que migran hacia el transporte particular (mayormente hacia la motocicleta) y los servicios de transporte ilegal. Según el Gobierno Nacional (Plan Nacional de Desarrollo, 2018):</p> <p><i>"La mayoría de los sistemas de transporte en el país tienen un creciente déficit en infraestructura y en operación. Esto ha sacrificado la calidad en la prestación del servicio e incrementado tarifas, por lo cual los usuarios buscan medios alternativos (motorización y alternativas ilegales), y, como consecuencia, se ha puesto en riesgo la sostenibilidad operativa, económica, financiera y ambiental de los sistemas masivos de transporte".</i></p> <p>Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo, en su "Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones", definió que es necesario identificar y movilizar nuevas fuentes de pago que aporten recursos adicionales a las fuentes tradicionales para viabilizar este tipo de proyectos relacionados con el transporte. (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).</p> <p>La financiación es uno de los aspectos clave para lograr en Colombia un real fomento de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros en ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional, no solo en lo que respecta a los costos de implementación (CAPEX) sino también a los costos de operación (OPEX), entendiendo que su operación en la mayoría de los casos requiere un esquema de subsidio/subvención que garantice al usuario la prestación y calidad del servicio sin que esta esté condicionada a una operación superavitaria.</p> <p>¹ https://ansv.gov.co/observatorio/index990.html?op=Contenidos&sec=76</p>	<p>Dado que el área de influencia de los sistemas ferroviarios de pasajeros y multimodales que incluyan pasajeros a los que se hace referencia en este proyecto de ley, corresponde al ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional, resulta importante avanzar en los siguientes tres aspectos:</p> <p>(i) Establecer instrumentos de financiación desde el ámbito supra-municipal y supra-distrital, que sean coincidentes con el ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional de los sistemas ferroviarios de pasajeros</p> <p>(ii) Establecer instrumentos de financiación que vayan en la línea de la internalización de las externalidades del transporte privado (el usuario del transporte privado paga los costos sociales que genera), a través de un esquema de subsidios cruzados desde el transporte privado hacia el transporte público (el usuario del transporte privado aporta a la financiación del transporte público)</p> <p>(iii) Establecer instrumentos de financiación en los cuales el Gobierno Nacional, a través de sus organismos, pueda jugar un papel determinante para su implementación.</p> <p>Es en este sentido en el cual se formula el presente proyecto de ley, el cual busca que los usuarios de los modos de transporte particular contribuyan de manera indirecta a la financiación de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros en ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional, a través del pago (tasas, tarifas y peajes) que hacen por el uso de la infraestructura vial.</p> <p>En la identificación de esta nueva fuente de financiación se hace énfasis en las provenientes del sector transporte y dentro de éste, se da prioridad a las que plantean un subsidio cruzado desde el transporte privado y el modo carretero en general, hacia el transporte masivo y el modo ferroviario. Lo anterior, soportado en la necesidad de internalizar las externalidades negativas generadas por el transporte privado y el modo carretero.</p> <p>5.4. Del carácter estratégico para la competitividad regional y el desarrollo territorial</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, adopta la visión de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual tiene como objetivo promover la competitividad regional, entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de equidad de oportunidades y el desarrollo sostenible. De esta manera, se introduce en Colombia el concepto de "Subregiones Funcionales", que le da mayor relevancia al aspecto funcional del territorio, a partir de la delimitación espacial de grupos de municipios altamente interconectados y con vocaciones altamente complementarias entre sí, sin restringirse a la división político-administrativa en la que estos están inscritos.</p> <p>En pro de dicho paradigma de desarrollo regional, emerge la necesidad de acometer diversas acciones en dos aspectos fundamentales para dichas subregiones funcionales: el aprovechamiento de las economías de aglomeración existentes y el fortalecimiento de la conectividad entre los municipios y distritos que la conforman.</p> <p>En este contexto, el tema de la movilidad en ámbito urbano-metropolitano y subregional pasa a un renglón protagónico de la política nacional, en tanto que es el elemento base del funcionamiento de dichas subregiones funcionales. Con ello, cobra relevancia el transporte masivo, entendido como la columna vertebral de la movilidad en dichas subregiones funcionales, dado que la situación actual muestra que dicha movilidad está dominada por los modos de transporte particular (vehículo y motocicleta), los cuales impactan el territorio y la calidad de vida de sus habitantes, a partir de sus múltiples externalidades negativas, entre las cuales se incluyen la congestión vehicular, la siniestralidad vial y la contaminación ambiental por fuentes móviles, entre otras.</p>
<p>En lo que respecta a las principales subregiones funcionales del país, el fomento de los sistemas ferroviarios de transporte masivo en ámbito urbano-metropolitano y subregional representa una enorme oportunidad para el desarrollo regional en el marco del desarrollo sostenible. Esto toda vez que fortalece la conectividad tanto al interior, como entre los municipios de la subregión funcional de una manera más eficiente (dadas sus mejores prestaciones operacionales y su mayor capacidad para adaptarse a las crecientes demandas futuras de viajes), a la vez que reduce significativamente las externalidades negativas del transporte (congestión, siniestralidad, contaminación ambiental y consumo de combustibles fósiles). Adicionalmente, existe amplio consenso a nivel internacional con respecto a que este tipo de sistemas de transporte tiene un mayor impacto positivo en el valor del suelo y con ello un mayor efecto generador de desarrollo y redesarrollo urbano a lo largo de sus corredores.</p> <p>5.5. De las implicaciones desde el lineamiento estratégico en el contexto internacional</p> <p>Desde una perspectiva más amplia, la propuesta de un nuevo instrumento de financiación que apalanque un real impulso al modo ferroviario de pasajeros a nivel urbano-metropolitano, subregional y regional, se enmarca en el contexto de los compromisos que ha asumido Colombia con la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)" en la Conferencia COP21, los "Objetivos de Desarrollo Sostenible" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las sugerencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE de la cual Colombia se convirtió en miembro en 2018.</p> <p>6. CONSIDERACIONES JURÍDICAS</p> <p>6.1. Antecedentes jurisprudenciales</p> <p>El artículo 21 de la Ley 105 de 1993 que se pretende modificar de manera parcial mediante el presente Proyecto de Ley, ya fue sometido a examen de constitucionalidad por parte de la Honorable Corte Constitucional por vicios de procedimiento y vicios de fondo, declarando la exequibilidad del mismo en las dos ocasiones.</p> <p>En la Sentencia C-084 del 1 de marzo de 1995, el actor de la misma sostuvo que, el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 desconocía el inciso 4º del artículo 154 constitucional. Según el demandante, la Ley 105 fue de iniciativa del Gobierno, a pesar de que la disposición constitucional antes citada establece que la iniciación del trámite de los proyectos de ley relativos a los tributos debe darse en la Cámara de Representantes.</p> <p>En dicha Sentencia la Corte expresó que (Sentencia C-084, 1995):</p> <p><i>"La sola formulación del cargo muestra que el actor confunde la iniciativa de un proyecto de ley con su iniciación. La iniciativa legislativa es la facultad de proponer proyectos de ley ante el Congreso de la República, que la Constitución atribuye a múltiples actores (CP arts. 154, 155 y 156). A su vez, la iniciación es la etapa primigenia del proceso legislativo, consistente en el comienzo de éste por medio de la presentación de un proyecto en una de las Cámaras. Es claro entonces que la Constitución ordena que las normas tributarias se inicien en la Cámara de Representantes, pero en manera alguna establece que sólo los miembros de esta Corporación tengan iniciativa en estas materias.</i></p> <p><i>Ahora bien, el proyecto de ley que culminó con la Ley 105 de 1993 fue propuesto por el Gobierno, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (folio 97), actualmente Ministerio de Transporte. Lo anterior no viola la Constitución Política dado que el Gobierno tiene iniciativa legislativa plena, sin restricciones, o sea, que no tenía cortapisa para la presentación de cualquier proyecto de ley (inciso 1º del artículo 154 C.P.) igualmente, el mencionado proyecto por tener, en ciertos</i></p>	<p><i>apartes, materia tributaria debía comenzar su trámite en la Cámara de Representantes (inciso 4º del artículo 154 C.P.), como en efecto se hizo (folio 97). No hubo entonces vicio de procedimiento en este aspecto."</i></p> <p>Por otro lado, en la sentencia C-482 del 16 de septiembre de 1996, el problema jurídico que debió resolver la Corte estaba enmarcado en que, según el actor, el artículo 21 de la ley 105 de 1993 quebrantaba el artículo 338 de la Constitución, porque no fijaba el sistema y el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.</p> <p>El inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política establece lo siguiente:</p> <p><i>"La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos".</i></p> <p>En dicha sentencia la Corte al abordar el tema del "Sistema y el Método", expresó que (Sentencia C-482, 1996):</p> <p><i>"La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes.</i></p> <p><i>Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>A todo lo anterior, puede agregarse que no es necesario que las leyes previstas en el inciso segundo del artículo 338, usen las palabras "sistema" y "método", como si se tratara de formulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes".</i></p> <p>Posteriormente, al realizar el análisis concreto y específico del artículo 21 demandado, la Corte sostuvo, que en nada quebranta el artículo 338 de la Constitución, debido a los siguientes argumentos (Sentencia C-482, 1996):</p> <p><i>"En primer lugar, la norma acusada impone, clara e inequívocamente, un límite a la cuantía de los costos recuperables. Este límite lo establece el literal a), al determinar que "Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>La fijación de las tarifas, tasas y peajes, está sujeta a un criterio de igualdad, establecido por el literal b).</i></p> <p><i>El literal c) asigna a "las autoridades competentes" la facultad de determinar las tasas y tarifas. Sería absurdo pretender que la ley enumerara todas las autoridades que pueden ejercer esta atribución.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Al establecer que las tarifas serán diferenciales, y se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y los costos de operación, la ley traza unas reglas suficientes para la actuación de las autoridades competentes.</i></p> <p>(...)</p> <p>² Subrayado fuera del texto</p>

Finalmente, el literal e) obliga a las autoridades encargadas de la determinación del peaje y de las tasas de valorización, a obrar con sujeción a un criterio de equidad fiscal.

En conclusión, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, al considerar que estaban definidos el sistema y el método en forma general y abstracta, como deben definirse, sin acudir a fórmulas complicadas y casi ininteligibles.

6.2. Consideraciones legales

El presente Proyecto de ley, al pretender modificar el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, cumple con el principio de unidad de materia de la citada ley, pues el modo ferroviario hace parte del sector transporte y las líneas férreas hacen parte de la infraestructura de transporte, por lo que existe plena conexidad temática.

La Corte Constitucional al abordar la unidad de materia de los proyectos de ley, establecida en el artículo 158 de la Carta Política ha sostenido que (Sentencia No. C-133, 1993):

"El objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como tantas veces se ha dicho, "que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen". Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él."

Por su parte, frente a la conexidad que debe existir entre las disposiciones y la Ley en general, específicamente con relación a la conexidad temática, el máximo Tribunal Constitucional en reciente jurisprudencia la definió como (Sentencia C-047, 2018):

"Conexidad temática: (...) vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y el asunto sobre el que trata concretamente una disposición suya en particular (Sentencia C-400 de 2010). Lo anterior no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable."

6.3. Normatividad que regula la destinación de recursos de los peajes de las vías de la red troncal Nacional no concesionada

Es importante precisar, que la posibilidad de destinar recursos excedentes para el diseño, implementación y funcionamiento sostenible de sistemas ferroviarios de transporte masivo de ámbito urbano-metropolitano, subregional y departamental, por parte de las vías que se encuentren concesionadas, cuando se hayan garantizado tanto la remuneración o contraprestación de la concesión a favor del concesionario, como los recursos para el mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje, no tiene aplicabilidad a la red troncal nacional no concesionada.

Esto, ya que la destinación de los recursos, una vez cumplidos los estándares técnicos requeridos de la red troncal nacional no concesionada, se encuentran regulados en el artículo 49 de la Ley 1151 de 2007, así:

*"Los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes de vías de la red troncal nacional no concesionadas, se invertirán en la rehabilitación, conservación y mantenimiento de la vía objeto del peaje y, cuando esta cumpla con todos los estándares técnicos requeridos, deben destinarse para rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías de la red troncal nacional."*⁹ (subrayado fuera de texto)

⁹ Negrita fuera del texto

Este artículo no fue derogado ni por la Ley 1450 de 2011 ni por la Ley 1753 de 2015.

6.4. Artículo 97 de la Ley 1955 de 2019.

El artículo 97 de Ley 1955 de 2019⁴, que modificó el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015⁵, trajo consigo fuentes de financiación por parte de las entidades territoriales para los Sistemas de Transporte, pero no quedaron definidas las fuentes de financiación para los sistemas ferroviarios de transporte masivo. Por esta razón, se considera pertinente que exista una fuente a la cual las entidades territoriales puedan asegurar sus recursos para la contrapartida de los futuros convenios de cofinanciación con la Nación que se celebren para la financiación de la implementación y garanticen la sostenibilidad de los mismos, sin afectar el presupuesto público.

6.5. Observaciones y/o Comentarios Recibidos

• Empresa Férrea Regional:

Indican en primer lugar que "el fomentar el transporte ferroviario se generaría competitividad entre las subregiones funcionales, ya que habría conectividad entre los municipios y los centros urbanos; se crearía una fuente de financiación para el desarrollo de proyectos de transporte férreo de pasajeros para las entidades territoriales, los cuales sumados a los recursos de la Nación que son otorgados por medio de los convenios de cofinanciación, permitirían la implementación y sostenibilidad de los mismos; al ser desarrollados los sistemas férreos de transporte masivo en la subregiones, habría un impacto directo en la calidad de vida d las personas que habitan en ellas, ya que el tiempo de desplazamiento se reduciría de manera considerable; se reduce de forma considerable la emisión de gases contaminantes y el riesgo de accidentalidad".

También se solicitaron conceptos sobre el Proyecto de Ley al Ministerio de Transporte, INVIAS, ANI, Metrocali, Metro de Medellín y Ferrocarril de Antioquia, estando a la espera de los mismos.

7. CONCLUSIONES

Si queremos fomentar la competitividad de dichas subregiones funcionales que jalonan el desarrollo del país, debemos potenciar la conectividad entre los municipios que las conforman, y para ello los sistemas ferroviarios de transporte masivo son un elemento esencial. Esto está en plena consonancia también con lo contenido tanto en el "Pacto por la Sostenibilidad" como en el "Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional" del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que incluye como estrategias para los próximos cuatro años, el mejoramiento de la infraestructura y servicios de transporte urbano-regional, así como fortalecer la participación de la Nación en proyectos integrales de movilidad y la identificación de alternativas para mejorar el transporte en diferentes medios (buses, trenes, embarcaciones, otros) en las ciudades del país, considerando las características propias de cada región (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

Cabe destacar que las "subregiones funcionales predominantemente urbanas", la tipología de subregión funcional de mayor complejidad, albergan el 53% de los habitantes del país (DANE 2018; DNP-RIMISP 2018), entre las cuales se

⁴ Por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
⁵ Por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

encuentran las subregiones funcionales lideradas por Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, entre otras. Esto quiere decir que la inversión pública en los sistemas ferroviarios de transporte masivo de dichas subregiones funcionales tendría un impacto, directo e indirecto, en la calidad de vida de cerca de la mitad de la población colombiana.

El sistema férreo disminuiría considerablemente los índices de accidentalidad vial, descongestionaría las vías y generaría menor contaminación ambiental.

Es en este contexto que el presente proyecto de ley plantea como nueva fuente de financiación de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y multimodales que incluyan pasajeros de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional, la opción de destinar parte de los excedentes de los peajes concesionados, y/o la opción de implementar una sobretasa a la tarifa de los peajes. Cabe precisar, que ello en ningún representa un riesgo para las condiciones de remuneración de los contratos de concesión que se encuentren vigentes, toda vez que se garantiza la remuneración o contraprestación a su favor (los recursos de mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje).

Por último, es importante destacar que si Colombia contara con una mayor infraestructura férrea moderna y eficiente, que permitiera descongestionar la red urbana y aumentara las vías de acceso a las redes municipales, mejoraría su economía notablemente al ser el sector transporte un soporte fundamental de muchos sectores en el país.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Frente al Proyecto de Ley, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con:

- El interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, derivados de ser propietarios, accionistas o parte de juntas directivas de empresas relacionadas con el sector de infraestructura que puedan llegar a ser beneficiadas con el proyecto de ley en mención.
- El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que ocupen cargos de elección popular en las entidades territoriales que puedan verse beneficiados con la aplicación de esta ley.

Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista."

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*


Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exige al Congresista de identificar otras causales adicionales.


9. REFERENCIAS


- Ley 1151 (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2018). *Bases PND "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sentencia C-047, Corte Constitucional (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, 2018).
- Sentencia C-084, Corte Constitucional (M.P. Alejandro Martínez Caballero, 1995).
- Sentencia C-462, Corte Constitucional (M.P. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara, 1996).
- Sentencia No. C-133, Corte Constitucional (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, 1993).
- DAFP (2018). Análisis del sector transporte. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34704716/analisis-sector-transporte.pdf?e2c1092-d196-47a5-a264-89f88c87c8c8?version=1.0&t=1543337872918>
- ANSV (2018). Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Cifras definitivas 2018, Obtenido de: <https://ansv.gov.co/observatorio/index4b78.html?top=Contenidos&sec=59>
- Instituto Nacional de Salud INS (2019). Observatorio Nacional de Salud. Informe Carga de Enfermedad Ambiental en Colombia. Obtenido de: <https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/10%20Carga%20de%20enfermedad%20ambiental%20en%20Colombia.pdf>
- ANI (2020). Respuesta petición UTL Juan Fernando Reyes Kuri. Bogotá.
- Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Plena Contenciosa Administrativa. M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.

10. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACION Y/O JUSTIFICACION
TITULO: "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la ley 105 de diciembre 30 de 1993 y se dictan otras disposiciones".	TITULO: "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la ley 105 de diciembre 30 de 1993 y se dictan otras disposiciones".	Sin modificaciones
Artículo 1°. Modifíquese y adiciónese el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:	Artículo 1°. Modifíquese y adiciónese el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:	

<p>Artículo 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el presupuesto nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán para este modo de transporte.</p> <p><u>En las vías que se encuentren concesionadas, una vez se haya garantizado la remuneración o contraprestación a favor del concesionario y los recursos para el mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje, los excedentes podrán ser usados para la planificación, el diseño, la ejecución y la operación sostenible de sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y aquellos multimodales que incluyan pasajeros, de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional.</u></p> <p>En los contratos de concesión del artículo 30 de la presente Ley, los departamentos, municipios o distritos también podrán destinar los excedentes señalados a la misma finalidad que podrán canalizarse a través de fondos de estabilización o subvención. Los excedentes de vías a cargo de la nación serán consignados por la Agencia Nacional de Infraestructura en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura nacional de transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas. Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes</p>	<p>Artículo 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el presupuesto nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán para este modo de transporte.</p> <p><u>En las vías que se encuentren concesionadas, una vez se haya garantizado la remuneración o contraprestación a favor del concesionario y los recursos para el mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje, los excedentes podrán ser usados para la planificación, el diseño, la ejecución y la operación sostenible de sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y aquellos multimodales que incluyan pasajeros, de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional.</u></p> <p>En los contratos de concesión del artículo 30 de la presente Ley, los departamentos, municipios o distritos también podrán destinar los excedentes señalados a la misma finalidad que podrán canalizarse a través de fondos de estabilización o subvención. Los excedentes de vías a cargo de la nación serán consignados por la Agencia Nacional de Infraestructura en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura nacional de transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas. Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes</p>		<p>principios:</p> <p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;</p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que presten funciones de Policía Judicial;</p> <p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;</p> <p>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;</p> <p>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal;</p> <p><u>f) La Nación, departamentos, distritos y municipios podrán cobrar una sobretasa al valor de las tasas, tarifas o peajes de infraestructura vial concesionada y no concesionada, con el fin de contribuir al fomento del transporte ferroviario de pasajeros y de aquellos multimodales que incluyan pasajeros que podrán canalizarse a través de fondos de estabilización o subvención. El recaudo de dicha sobretasa será usado para la planificación, el diseño, la ejecución y la operación sostenible de sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y aquellos multimodales que incluyan</u></p>	<p>principios:</p> <p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;</p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que presten funciones de Policía Judicial;</p> <p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;</p> <p>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;</p> <p>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal;</p> <p><u>f) La Nación, departamentos, distritos y municipios podrán cobrar una sobretasa al valor de las tasas, tarifas o peajes de infraestructura vial concesionada y no concesionada, con el fin de contribuir al fomento del transporte ferroviario de pasajeros y de aquellos multimodales que incluyan pasajeros que podrán canalizarse a través de fondos de estabilización o subvención. El recaudo de dicha sobretasa será usado para la planificación, el diseño, la ejecución y la operación sostenible de sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y aquellos multimodales que incluyan</u></p>	
<p><u>pasajeros, de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional. El sujeto activo será la entidad territorial, el sujeto pasivo será el usuario de la infraestructura por lo cual dará lugar al cobro de la sobretasa al tránsito de cualquier vehículo obligado a pagar peaje de acuerdo con el literal b) del presente artículo vial.</u></p> <p>Para efectos del cobro y recaudo de la sobretasa debe entenderse como base gravable el valor total del peaje a pagar por cada vehículo que transite por la vía, según la clasificación vigente al momento de su causación.</p> <p>El recaudo de la sobretasa estará a cargo de las entidades administradoras de los peajes que hayan sido determinadas y autorizadas por la autoridad nacional o territorial. La tarifa a aplicar sobre la base gravable será del cinco por ciento (5%).</p> <p>Dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, las entidades administradoras de los peajes reportarán al Instituto Nacional de Vías o a la entidad encargada de la administración de la vía, según el caso, la información relacionada con el recaudo de la Sobretasa del mes inmediatamente anterior.</p> <p>Los recursos reportados mensualmente deberán ser consignados dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del mes.</p> <p>PARAGRAFO 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>PARAGRAFO 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el</p>	<p><u>pasajeros, de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional. El sujeto activo será la entidad territorial que esté a cargo del cobro, el sujeto pasivo será el usuario de la infraestructura, por lo cual dará lugar al cobro de la sobretasa al tránsito de cualquier vehículo obligado a pagar peaje de acuerdo con el literal b) del presente artículo vial.</u></p> <p>Para efectos del cobro y recaudo de la sobretasa debe entenderse como base gravable el valor total del peaje efectivamente recaudado a pagar por cada vehículo que transite por la vía, según la clasificación vigente al momento de su causación.</p> <p>El recaudo de la sobretasa estará a cargo de las entidades administradoras de los peajes que hayan sido determinadas y autorizadas por la autoridad nacional o territorial. La tarifa a aplicar sobre la base gravable será del cinco por ciento (5%).</p> <p>Dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, las entidades administradoras de los peajes reportarán al Instituto Nacional de Vías o a la entidad encargada de la administración de la vía, según el caso, la información relacionada con el recaudo de la Sobretasa del mes inmediatamente anterior.</p> <p>Los recursos reportados mensualmente deberán ser consignados dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del mes.</p> <p>PARAGRAFO 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>PARAGRAFO 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las</p>	<p>Se ajusta el párrafo toda vez no que solo la entidad territorial es el sujeto activo del mismo.</p> <p>Se ajusta el artículo para darle mayor efectividad al mismo, según las observaciones de Empresa Férrea Regional.</p>	<p>Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>PARAGRAFO 3o. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1°.</p> <p>Artículo 2°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>PARAGRAFO 3o. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1°.</p> <p>Artículo 2°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>11. PROPOSICIÓN</p>			<p>Bajo las consideraciones expuestas, rindo ponencia positiva al Proyecto de Ley Nro. 106 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la ley 105 de diciembre 30 de 1993 y se dictan otras disposiciones y solicito a la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, DAR PRIMER debate a la mencionada iniciativa con las modificaciones propuestas.</p>		
<p>Cordialmente,</p>			<p>Representante a la Cámara Coordinadora Ponente</p>		
			<p>ADRIANA GÓMEZ MILLÁN</p>		

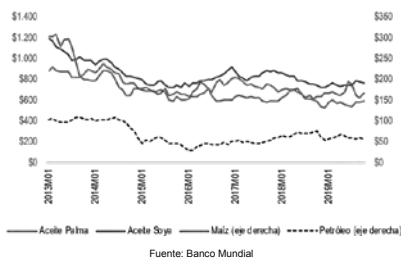
<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 106 DE 2020 CÁMARA "Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la ley 105 de diciembre 30 de 1993 y se dictan otras disposiciones."</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>Decreta:</p> <p>Artículo 1°. Modifíquese y adiciónese el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 21. TASAS, TARIFAS Y PEAJES EN LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el presupuesto nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán para este modo de transporte.</p> <p><u>En las vías que se encuentren concesionadas, una vez se haya garantizado la remuneración o contraprestación a favor del concesionario y los recursos para el mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje, los excedentes podrán ser usados para la planificación, el diseño, la ejecución y la operación sostenible de sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y aquellos multimodales que incluyan pasajeros, de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional. En los contratos de concesión del artículo 30 de la presente Ley, los departamentos, municipios o distritos también podrán destinar los excedentes señalados a la misma finalidad que podrán canalizarse a través de fondos de estabilización o subvención. Los excedentes de vías a cargo de la nación serán consignados por la Agencia Nacional de Infraestructura en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</u></p> <p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura nacional de transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.</p> <p>Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:</p> <p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;</p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;</p>	<p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;</p> <p>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;</p> <p>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal;</p> <p>f) La Nación, departamentos, distritos y municipios podrán cobrar una sobretasa al valor de las tasas, tarifas o peajes de infraestructura vial concesionada y no concesionada, con el fin de contribuir al fomento del transporte ferroviario de pasajeros y de aquellos multimodales que incluyan pasajeros, que podrán canalizarse a través de fondos de estabilización o subvención. El recaudo de dicha sobretasa será usado para la planificación, el diseño, la ejecución y la operación sostenible de sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y aquellos multimodales que incluyan pasajeros, de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional. El sueto activo será la entidad que esté a cargo del cobro, el sueto pasivo será el usuario de la infraestructura, por lo cual dará lugar al cobro de la sobretasa el tránsito de cualquier vehículo obligado a pagar peaje de acuerdo con el literal b) del presente artículo vial.</p> <p><u>Para efectos del cobro y recaudo de la sobretasa debe entenderse como base gravable el valor total del efectivamente recaudado por cada vehículo que transite por la vía, según la clasificación vigente al momento de su causación.</u></p> <p><u>El recaudo de la sobretasa estará a cargo de las entidades administradoras de los peajes que hayan sido determinadas y autorizadas por la autoridad nacional o territorial. La tarifa a aplicar sobre la base gravable será del cinco por ciento (5%).</u></p> <p><u>Dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, las entidades administradoras de los peajes reportarán al Instituto Nacional de Vías o a la entidad encargada de la administración de la vía, según el caso, la información relacionada con el recaudo de la Sobretasa del mes inmediatamente anterior.</u></p> <p><u>Los recursos reportados mensualmente deberán ser consignados dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del mes.</u></p> <p>PARÁGRAFO 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Facóltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o</p> <p>Artículo 2°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ADRIANA GÓMEZ MILLÁN</p> <p>Representante a la Cámara Coordinadora Ponente</p>
--	--

<p>COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p>SUSTANCIACIÓN</p> <p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Bogotá D.C., 14 de octubre de 2020</p> <p>En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 106 DE 2020 CAMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 105 DE DICIEMBRE 30 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Dicha ponencia fue firmada por la Honorable Representante ADRIANA GÓMEZ MILLÁN.</p> <p>Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 763 / del 14 de octubre de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.</p>  <p>DIANA MARCELA MORALES ROJAS Secretaría General</p>	<p>PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2020 CÁMARA</p> <p><i>Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales.</i></p> <p>Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 143 de 2020 Cámara</p> <p>"Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales".</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 143 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales".</p> <p>I. CONSIDERACIONES</p> <p>Entre los años 2013 y 2019 los productores han manifestado que han sido afectados por diferentes dificultades que han impactado el desempeño del sector agropecuario, pesquero, acuícola y forestal, teniendo entre otras consecuencias la imposibilidad en el cumplimiento de sus obligaciones financieras. Por ello el Ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, considera necesario implementar medidas que fomenten la reactivación del sector.</p> <p>En el marco de la política de reactivación del sector el MADR impulsa medidas en materia de financiamiento que puedan tener impacto económico y social, generando un apoyo a los pequeños y medianos productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de las obligaciones financieras que han adquirido y que se encuentran vencidas, castigadas o siniestradas como consecuencia de las afectaciones que han incidido en el desarrollo óptimo del sector agropecuario.</p> <p>El sector agropecuario se encuentra afectado por diferentes tipos de problemáticas, tales como variaciones en los precios a nivel internacional, el elevado costo del dólar, el contrabando, que influyen la oferta y la demanda de los productos internamente, aunado al costo de los insumos para la producción, eventos climáticos, enfermedades vegetales y animales, entre otras. Asimismo, este sector cuenta con el respaldo de una política de reactivación en materia de financiamiento que desarrolla varios instrumentos de acceso a crédito en condiciones especiales, para mejorar las actividades agropecuarias y la competitividad del sector.</p> <p>A continuación, se presenta un análisis de la problemática, así como, de los instrumentos y programas de la política de financiamiento con los que cuenta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas. Adicionalmente, se hace un análisis de la suficiencia de los instrumentos disponibles o si es necesario la creación de algunas medidas adicionales que permitan al Gobierno nacional apoyar a los productores en momentos de crisis en el sector.</p> <p>1) PROBLEMÁTICAS PLANTEADAS POR EL SECTOR AGROPECUARIO</p> <p>Como se señaló anteriormente, el sector agropecuario afronta constantemente problemas de tipo estructural y coyuntural, durante los años 2013 y 2019 se evidenciaron severas dificultades en su</p>
--	---

desempeño productivo, siendo una de sus manifestaciones la crisis en la atención de las deudas que tienen los productores con el sector financiero; dentro de esas dificultades o amenazas al sector se encuentran:

- **Caída de precios:** Existe una relación marcada entre el precio internacional de petróleo y el precio de bienes agrícolas (o *commodities*) debido al efecto de sustitución que tiene la producción de biocombustibles frente a las tradicionales fuentes de energía fósil; en consecuencia, el precio de bienes como el azúcar, los granos y aceites vegetales estarán fuertemente correlacionados con el precio internacional del crudo (Harri et al, 2009): Al observar la **Ilustración 1** se encuentra el precio del petróleo (\$US/barril) y su relación con los precios de *commodities* que tienen un uso potencial para biocombustibles, se evidencia que el precio del petróleo tiene un comportamiento similar a la cotización del Maíz (\$US/tm) y este a su vez tiene una tendencia de mediano plazo similar al precio del aceite de soja (\$US/tm) y el precio del aceite de palma (\$US/tm).

Ilustración 1. Precio de referencia (promedio mensual) petróleo crudo, maíz, aceite de soja y aceite de palma 2013-2019* (dólares)



Si bien la **Ilustración 1** muestra un comportamiento similar de los precios de los bienes descritos anteriormente (en tendencia y algunas fluctuaciones), no es del todo clara la relación que guardan entre sí los precios de referencia del petróleo y los demás bienes agrícolas; por lo anterior, se calcula el coeficiente de correlación entre todos los precios de referencia de estos *commodities* y tener una estimación del nivel al que se relacionan estos precios de referencia (Ver **Tabla 1**).

Tabla 1. Coeficiente de correlación entre precios de petróleo crudo, maíz, aceite de soja y aceite de palma 2013-2019*

	Petróleo	Azúcar	Aceite palma	Aceite soja	Maíz
Petróleo	-				
Azúcar	0,697	-			
Aceite palma	0,852	0,744	-		
Aceite soja	0,880	0,728	0,975	-	
Maíz	0,852	0,736	0,872	0,910	-

Fuente: Banco Mundial
Cálculos: DFRM-MADR

La **Tabla 1** muestra una correlación fuerte entre el precio del petróleo y el precio del aceite de soja, de igual manera que el precio del crudo y el aceite de palma; asimismo se evidencia una correlación más moderada en relación con el precio del maíz. Lo anterior se explica debido a que el aceite de palma se emplea ampliamente como insumo en la producción de Biodiesel que funcione como sustituto (y complemento) del Aceite Combustible Para Motores -ACPM, mientras que la producción de caña y de maíz se emplean como materia prima en la producción de alcohol carburante donde este es complemento del etanol. Por lo anterior se entiende que el precio internacional del petróleo (y los demás *commodities*) impactará directamente en el precio nacional de numerosos bienes agrícolas.

Durante el periodo 2013-2019* el comportamiento del precio del petróleo se caracterizó por presentar una alta volatilidad con una clara tendencia a la baja (ver **Ilustración 2**), pasando de \$106 dólares por barril en 2013 a \$64,4 dólares en 2019 (promedio enero-septiembre 2019).

Ilustración 2. Precio promedio anual petróleo crudo 2013-2019* (dólares/barril)

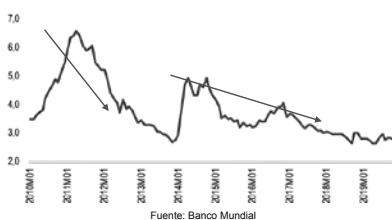


Fuente: OPEP

Para que la producción nacional pueda ser competitiva en el deteriorado mercado internacional influenciado, entre otros, por el petróleo, los productores al interior del país deben incrementar la productividad de sus cultivos que permitan aprovechar economías de escala propias de la actividad agropecuaria y así, reducir costos unitarios de producción que permitan sostener precios competitivos a nivel local.

Por su parte, otro de los sectores que se ha visto afectado por la caída de los precios es el cafetero. En la **Ilustración 3** se muestra el comportamiento de dicha variable para la variedad arábica¹, la cual evidencia que a partir de abril del año 2011 hasta noviembre del año 2013 el precio del café pasó de \$6,6 a \$2,7 dólares por kilogramo, presentando una reducción de 59%. En términos anuales, entre el valor promedio de 2011 y el valor promedio de 2013 se presentó una disminución de 49%. Durante el año 2014 dicha variable registró un promedio de \$4,4 dólares por kilogramo de café, no obstante, desde octubre de 2014 hasta octubre de 2019 presentó una caída sostenida al pasar de \$4,97 a \$2,8 dólares por kilogramo.

Ilustración 3. Precio de referencia mensual del café variedad Arábica promedio mensual 2010-2019* (dólares/kg)



Fuente: Banco Mundial

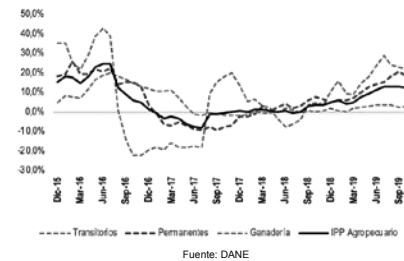
- **Elevado costo de insumos agrícolas:** El precio de los agroquímicos importados contribuye al aumento de los costos de producción del sector agropecuario², este efecto se aprecia en la evolución del índice de Precios al Productor -IPP, que básicamente refleja la inflación de insumos para la producción; según el DANE, en octubre de 2019 el IPP agropecuario registró un incremento de 35 puntos básicos y una aceleración del 13%, ambos datos son los más altos en últimos seis y tres años respectivamente, lo anterior se explica, en gran medida, debido al incremento del valor de los insumos agrícolas. Al analizar el IPP agropecuario, se encuentra que el incremento de la inflación al productor para cultivos transitorios y permanentes registran 21,8% y 18,4% respectivamente; por su parte la ganadería registró un incremento en sus precios al productor de 2,7%.

¹ Esta es la variedad producida y exportada en Colombia

² Básicamente, por ser Colombia un país importador de estos insumos: promedio anual de \$541 millones de dólares al año entre 2016-2018 (UN COMTRADE, 2019)

La evolución histórica del IPP muestra que, durante el periodo de enero de 2015 hasta octubre de 2019, el incremento de precios al productor presentó un aumento máximo en julio de 2016 con una variación de 24,4% respecto al año anterior, posteriormente mostró una caída sostenida hasta julio de 2017 donde los precios tuvieron una variación negativa de 8,3%. Después de dicho periodo, la inflación se mantuvo estable y cercana a cero hasta septiembre de 2018 donde su incremento empezó una nueva aceleración (ver **Ilustración 4**): En lo corrido de 2019 -enero a octubre-, el promedio de crecimiento del IPP presentó un promedio de 9,5% que se destaca si se compara con la media global del periodo (enero 2015 - octubre 2019) por un valor de 5,7%. Lo anterior, entre otras cosas, se debe al incremento inusitado de la tasa de cambio nominal (o Tasa Representativa de Mercado -TRM).

Ilustración 4. Evolución de la inflación al productor (Variación anual)



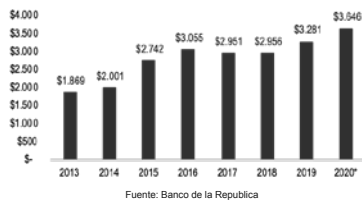
Fuente: DANE

La tasa de cambio nominal influye en el costo de los insumos importados -principalmente agroquímicos- que repercute en los costos de producción y tiene una relación directa con el Índice de Precios al Productor para el segmento de agricultura -IPP Agropecuario.

Durante el periodo 2013-2020 la tasa de cambio nominal registró una clara tendencia creciente donde pasó de \$1.869 pesos colombianos por dólar en 2013 (promedio) a \$3.645 pesos en 2020³ (ver **Ilustración 5**), en el mismo periodo se registró un crecimiento promedio anual de 10,6% únicamente presentando variación negativa durante el año 2017.

³ Periodo: enero-abril de 2020 (Fuente: Banco de la República)

Ilustración 5. TRM promedio anual 2013-2019* (COP/USD)

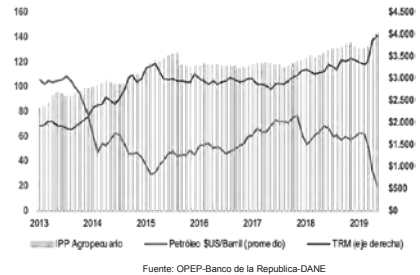


Fuente: Banco de la Republica

Al examinar el comportamiento del dólar en lo corrido del año 2020 (enero-abril), mostró una tendencia positiva y su registro histórico más alto por un valor de \$4.154 pesos por dólar el 20 de abril de 2020; asimismo el valor promedio de la tasa nominal de cambio ubicada en \$3.646 -pesos por dólar- aumentó en 16% respecto al mismo periodo del año anterior.

Haciendo un análisis integral de las variables antes mencionadas (Precio del petróleo, TRM e IPP Agropecuario), se puede concluir lo siguiente: En primera instancia, el precio de referencia del petróleo y la TRM en Colombia tienen una relación inversa, en gran medida a que el crudo es el principal producto de exportación del país (40% para el año 2019, según cifras del DANE), si se reduce el precio internacional del petróleo entrarán menos dólares por barril al país lo que hará la divisa relativamente escasa, y por ende, más costosa (ver Ilustración 6); en este aspecto, la caída en la demanda mundial por materias primas, sumado a que Arabia Saudita y Rusia no lograron un acuerdo comercial para limitar la producción de petróleo, ha provocado una caída sustancial de su valor, pasando de un valor -en la cotización promedio de las referencias- de \$61,6 dólares por barril en enero de 2020 a \$21 dólares por barril en abril del mismo año. Un segundo aspecto tiene que ver con la relación entre la tasa de cambio y la inflación al productor: al calcular el coeficiente de correlación entre la tasa de cambio nominal - TRM y el IPP Agropecuario, se obtuvo un indicador de 0,94 lo que evidencia una relación marcada y directamente proporcional entre ambas variables, la explicación reside en el impacto que tiene el precio del dólar en el valor de los insumos agropecuarios importados y, consecuentemente, en los costos de producción de bienes agropecuarios. Finalmente, se entiende que la relación entre el precio del petróleo y el IPP será negativa dada la correlación de este último con el precio de la moneda extranjera.

Ilustración 6. Histórico IPP Agropecuario, precio crudo y TRM promedio mensual (2013-2020*)



Fuente: OPEP-Banco de la Republica-DANE

Esta situación afecta a todo el sector agropecuario, las variaciones cambiarias son choques con un efecto negativo sobre los productores, ya que la compra de agroquímicos es uno de los costos más representativos dentro del total de los costos de producción de la actividad agropecuaria. Dichos insumos pueden participar entre 18% y el 74% del total para las actividades agrícolas (Fedesarrollo, 2012) y 51% para las pecuarias (FEDEGAN-SENA, 2013), en el caso de la esta última, el elevado costo del dólar se traduce en un aumento en los precios de los insumos importados que se requieren, dentro de ellos se encuentran medicinas, agroquímicos y concentrados.

- **Afectaciones fitosanitarias:** De acuerdo con la FAO y la CEPAL se presentan cada vez más crisis de la cadena alimentaria, causada por epidemias y plagas transfronterizas de animales y plantas, al igual que se presentan problemas por la inocuidad de los alimentos. Actualmente, "plagas, patógenos y malezas causan más del 40% de las pérdidas del suministro mundial de alimentos y merman los ingresos de la población rural" (CEPAL, 2011).

En lo respectivo al sector ganadero, durante el año 2018, Colombia perdió el estatus de "país que tiene zona libre de fiebre aftosa con vacunación" reconocido por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)⁴. El reconocimiento de la enfermedad presenta una problemática económica dual: por una parte, es una pérdida para los productores pecuarios que se ven obligados al sacrificio de los animales afectados que, según el ICA a noviembre de 2018, más de 2.000 animales susceptibles a la fiebre aftosa fueron sacrificados para menguar el riesgo de transmisión de la enfermedad. Por otra parte, perder el reconocimiento de la OIE restringe las exportaciones de Colombia frente al mundo por riesgos sanitarios y se ve reflejado en las

⁴ <https://www.oie.int/es/sanidad-anim-al-en-el-mundo/estatus-sanitario-oficial/fiebre-aftosa/suspensionrestitucion-del-estatus/#C20>

exportaciones: según registros comerciales de Naciones Unidas, las ventas de carne fuera del país que pasaron de \$36,1 millones de dólares en el primer semestre de 2017 a \$28,5 millones durante el primer semestre de 2019⁵.

Otro caso notorio proviene de la cadena agroindustrial de la palma de aceite, la patología más común y que representa mayores pérdidas para los agricultores es la Pudrición del Cogollo (PC). Si bien es un problema presente en todas las zonas palmeras del país, el caso más marcado respecto a la enfermedad se presentó en Tumaco (Nariño) en los años 2007-2008⁶; en julio de 2008 la enfermedad tuvo una incidencia del 99.9% afectando 36.934 hectáreas de palma de aceite sembradas en el municipio que, según estimaciones del sector, representaron pérdidas por \$399.000 millones de pesos corrientes de 2008 (Martínez et al, 2008).

Para el caso de los cultivos cítricos, la enfermedad denominada Huanglongbing (HLB) fue detectada en Colombia⁷ y según registros del ICA, hasta el momento tiene presencia intensiva en 6 departamentos (Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Norte de Santander y Sucre); según estimaciones del ICA, se han erradicado 138.000 árboles que representan 700 hectáreas a nivel nacional. Vale la pena destacar que la mayoría de esta enfermedad no se concentra en cultivos tecnificados, sino en cultivos de traspatio afectando las variedades de Limón Criollo y Naranja Común. El potencial efecto de la enfermedad a nivel nacional se calcula en una reducción global del orden del 30%.

- **Factores climáticos:** el sector agropecuario, pesquero, acuícola y forestal es uno de los más afectados por los fenómenos climáticos, puesto que cualquier variación afecta la productividad de las actividades del sector. De acuerdo con la FAO y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸ la actividad agrícola es una de las más vulnerables ante el cambio climático. El porcentaje más alto de afectación es ocasionado por la sequía y por las inundaciones.

De conformidad con el documento "Estrategia de política Pública para la gestión integral de Riesgos Agropecuarios en Colombia"⁹ en Colombia los desastres generados por fenómenos naturales son continuos y el sector agropecuario es el más vulnerable ante la ocurrencia de amenazas naturales con características catastróficas. Durante el periodo 1900 a julio 2017. Las inundaciones, los deslizamientos y los terremotos acumulan el 80% del total de los desastres registrados, y son -junto a la sequía- los que mayor demanda de ayuda humanitaria requirieron durante los periodos de emergencia declarados por las autoridades nacionales. Sin dejar de lado, otros eventos climáticos, que si bien han tenido una baja ocurrencia (heladas, granizos), su materialización tiene un impacto negativo en el sector.

⁵ Fuente: UN COMTRADE

⁶ Se entiende que la crisis de PC en Tumaco sucedió (relativamente) hace bastante tiempo, es importante entender que la condición perenne de la palma de aceite hace la enfermedad un problema de largo plazo: el cultivo empieza a producir 3 años después de ser sembrado y tiene su equilibrio económico, en promedio, 7 años después de su siembra (Arias et al, 2009).

⁷ Boletín Epidemiológico del ICA sobre HLB: https://www.ica.gov.co/areas/agricola/servicios/epidemiologia-agricola/huanglongbing/hlb_2012_2014.aspx

⁸ Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018 - 2030)

⁹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Estrategia de política Pública para la gestión integral de Riesgos Agropecuarios en Colombia. (2018) <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/LIBRO%20ESTRATEGIA%20VERSION%20FINAL.pdf>

El fenómeno de la niña entre los años 2010 – 2011 en Colombia, por ejemplo, ocasionó una emergencia económica, social y ecológica que afectó alrededor de 3.534.173 personas, 829.330 familias, 1.048 municipios, 466.995 viviendas. En el sector agropecuario provocó afectaciones graves en las tierras dedicadas a cultivos de ciclo corto y permanente, generando problemas sanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal (murieron más de 300 mil aves ponedoras y de engorde, y cerca de 115 mil bovinos), pérdidas de viviendas en el sector rural y destrucción severa en varios distritos de riego, dando como resultado más de 800 mil hectáreas afectadas, de las cuales, más de 600 mil hectáreas fueron de vocación agropecuaria.

El país tuvo que reaccionar ante esta emergencia con millonarios recursos creando pasivos contingentes. Para atender esta situación calamitosa en el sector agropecuario, el Gobierno Nacional tuvo que movilizar cerca de \$5 billones de pesos. El Fenómeno de El Niño 2014-2016, dejó registros que confirman tendencias en las disminuciones de la productividad agropecuaria, se ha comprobado el impacto negativo mayor sobre los rendimientos agrícolas en el segundo año, en el cual se registra una presión hacia abajo en los rendimientos en un promedio de 5%.

El impacto es ligeramente mayor en los cultivos permanentes (5,5%), que en los transitorios (4,4%). De acuerdo con la Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres- UNGRD, durante el año 2015 se vieron afectadas 1.185.763 ha con destino agrícola de 20 departamentos del país, sufriendo un mayor impacto los departamentos de: Atlántico (403.365 ha), Córdoba (243.677 ha), Nariño (108.250 ha), Antioquia (92.344 ha) y Casanare (67.575 ha) (UNGRD, 2017). Asimismo, la UNGRD señala que en lo que respecta al sector pecuario, sufrió afectaciones presentando una pérdida de 3.421.590 unidades pecuarias en 15 departamentos durante el año 2015, entre los que se incluyen bovinos, porcinos, avícolas, equinos, entre otros. El departamento más afectado por la temporada de El Niño fue Córdoba con 2.389.769 unidades pecuarias, seguido de Antioquia (465.157 unidades) y Boyacá (188.818 unidades); igualmente, Nariño, Cauca, Santander, Arauca, Bolívar y Atlántico se vieron afectados, pero en menor proporción.

De acuerdo con reportes del Fondo Nacional del Ganado (FNG) del año 2016, se indicó que, para el cuarto trimestre de 2015, el total de animales que murieron como consecuencia del Fenómeno El Niño fueron 44.099 bovinos, presentándose mayores pérdidas en la Región Caribe, particularmente en el departamento de Magdalena (Ibid.).

Otro de los cultivos que se ha visto afectado significativamente por eventos climáticos es el arroz. El cual es víctima del síndrome de vaneamiento, que es un fenómeno que reduce el rendimiento del cultivo partir de factores patógenos, si bien este síndrome se encuentra en estudio, se asocia con la humedad relativa alta y la concentración de lluvias sobre el área sembrada. Este síndrome afectó los cultivos en Colombia durante los años 2010, 2011 y 2013 y se estima que la pérdida en rendimiento ocasionada oscilo entre 50%-60% (Castilla et al., 2010), lo que restringió el aprovechamiento de economías de escala y aumentó los costos de producción (Rico, 2014).

Adicional a este fenómeno, la agremiación de los arroceros FEDEARROZ¹⁰ señala que otros eventos climáticos han afectado la actividad. Siendo la región del Bajo Cauca la que registró la

¹⁰ Revista Arroz Vol. 67 No. 541.

mayor área perdida con un total de 803 hectáreas, de las cuales 435 hectáreas pérdidas fueron a causa de la sequía, 367 hectáreas pérdidas por inundación y 1 hectárea por bajo porcentaje de germinación.

- **Contrabando:** Dada la naturaleza ilegal del contrabando, la información que se tiene de esta actividad es incipiente y se considera que una importante proporción de estas prácticas no se registra; no obstante, el comercio ilegal en zonas limítrofes genera registros de aprehensiones realizadas por las autoridades competentes. Para simplificar el análisis el presente documento se enfocará en dos regiones fronterizas relacionadas a su vez con dos productos agropecuarios: Frontera con Ecuador (tráfico de arroz) y frontera con Venezuela (contrabando de ganado en pie).

De conformidad con las autoridades aduaneras, en la zona fronteriza con Ecuador, las incautaciones de productos de contrabando entre el año 2015 y 2018* fueron 12.750 aprehensiones por un valor aproximado de \$76.307 millones; se destaca del sector agropecuario el volumen de arroz (ver

Tabla 2), para el periodo comprendido entre enero de 2015 y agosto de 2018 se registraron un total de 631 aprehensiones por un valor de \$1.732 si bien los eventos de contrabando y su valor presentan una tendencia a la baja, no es menor el volumen de producto ingresado al país que puede influir en los precios a nivel regional.

Tabla 2. Reporte Aprehensiones Arroz Zonas de Frontera Con Ecuador (enero 2015- agosto 2019)

Sector Económico	Ene-Dic 2015		Ene-Dic 2016		Ene-Dic 2017		Ene-Ago 2018	
	No.Apr.	Valor (\$)	No.Apr.	Valor (\$)	No.Apr.	Valor (\$)	No.Apr.	Valor (\$)
Cereales (Arroz) (Partida arancelaria 10.06)	224	\$522.836.025	139	\$439.628.324	156	\$484.540.798	112	\$285.435.818

Fuente: DIAN-SGF Aduanera-Reporte Aprehensiones

En lo que respecta al sector pecuario, ingresan al país semovientes en pie, canal y productos lácteos terminados como el queso y leche. Al igual que con el arroz, el contrabando impacta el precio de venta de los productos nacionales, además de generar problemas sanitarios dado que estos elementos usualmente no cumplen con los protocolos de sanidad e inocuidad requeridos. En este sentido el ICA advierte que los brotes de fiebre aftosa son consecuencia del paulatino ingreso ilegal de ganado proveniente de Venezuela¹¹, lo cual trajo como consecuencia la pérdida del estatus sanitario de país "libre de aftosa" por parte de la OIE y, en consecuencia, el cierre y restricción de mercados de exportación relevantes como Rusia, Curazao, Chile, Perú y Cuba, entre otros.

¹¹ http://www.panaflosa.org/ocsal/46/dmdocuments/Sesion1-AfonsoAraujo_ICA.pdf

Al observar la **Tabla 3**, se encuentran la cantidad de aprehensiones y el valor respectivo de estas acciones en la frontera con Venezuela para los productos de ganado en pie, carne (en sus distintas versiones) y otros productos percederos; durante el periodo enero 2013- septiembre 2019 se encontró que el valor del ganado confiscado ascendió a \$9.262 millones de pesos, por su parte el valor de la carne registrada fue de \$9.791 millones mientras que los productos percederos registrados por contrabando sumaron \$58.874 millones; en el periodo de análisis se destaca el año 2017 como el de mayor valor de productos confiscados por un valor de \$15.260 millones de pesos.

Tabla 3. Reporte Aprehensiones Zona de Frontera Con Venezuela (enero 2013- septiembre 2019)

Sectores	2013-2019	
	Acciones	Valor
Ganado	566	\$9.262.437.558
Carne	2139	\$9.791.001.272
Percederos	17.219	\$58.873.962.688

Fuente: DIAN-SGF Aduanera-Reporte Aprehensiones

2) POLITICAS APLICADAS POR EL PRESENTE GOBIERNO PARA MEJORAR LA SITUACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

Los lineamientos de política propuestos desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por la equidad, pacto por Colombia", establece una serie de compromisos transversales y específicos propios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los desafíos principales se enmarcan, en primera medida, en incrementar la equidad en el campo mediante la reducción en la concentración de la propiedad de tierras, reducir canales de comercialización ineficientes, aprovechar el potencial de riego e incrementar la conectividad por medio del mejoramiento de la malla vial; en segunda instancia, se busca el incremento de la productividad, entendida, como la mejora significativa del rendimiento por actividad en relación con el área empleada, lo anterior, con el objeto aprovechar economías de escala y ser competitivos a nivel internacional.

La actual política del MADR -Un campo para la equidad- tiene por objeto impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y el desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen provisión de bienes y servicios, inversión, emprendimiento y desarrollo agroindustrial para mayor equidad rural¹². Estos lineamientos de política se materializan mediante tres pilares, como ruta para el sector en el próximo cuatrienio, el pilar de Desarrollo Rural, el de competitividad y el pilar que trata sobre la institucionalidad: El pilar con enfoque de Desarrollo Rural, a su vez, se enfoca en el ordenamiento social y productivo del terreno mediante herramientas como la restitución de tierras y la optimización de la frontera agrícola; asimismo, se impulsa la provisión de bienes y servicios públicos

¹² <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PresidenciaBasesPND2018-2022n.pdf>

con al menos el 50% de la inversión sectorial para este fin (adecuación de tierras, vivienda rural, servicios de extensión, entre otros). Por su parte, el pilar de Competitividad contempla promover la transformación y el ordenamiento de la producción agropecuaria mediante proyectos de transformación agroindustrial, investigación con desarrollo tecnológico e innovación en el sector y la integración vertical de mercados mediante la estrategia "Coseche y venta a la fija"; dicha estrategia funciona de manera similar que los contratos *forward* para la compra de cosechas futuras de bienes agropecuarios, este acuerdo se hace inclusive, antes de la siembra del mismo y debe cumplir con estándares de calidad y cantidad acordados por las partes; hasta el momento 30.000 productores cuentan con acuerdos comerciales de este tipo, por un valor de \$443.000 millones y que involucra a 350 industrias o superficies de gran tamaño que demandan proveedores de pequeños y mediana escala en búsqueda de nuevos mercados. Adicionalmente, la estrategia cuenta con un componente de financiamiento por medio de una Línea Especial de Crédito llamada Agricultura por Contrato con subsidio a la tasa de interés, como se aprecia en la **Tabla 4** a corte del 31 de diciembre de 2019, esta línea registra transacciones por valor de \$25.638 millones apalancando inversiones cercanas a los \$44.744 millones de pesos.

Tabla 4. Colocación de crédito mediante Programas Línea Especial de Crédito LEC – Agricultura por Contrato

Tipo de productor	Cantidad	Valor crédito	Valor Inversión	Valor Subsidio
Mediano	199	\$23.327.060.000	\$41.538.833.855	\$988.824.664
Pequeño	191	\$2.310.650.500	\$3.205.405.500	\$118.346.499
Total	390	\$25.637.710.500	\$44.744.239.355	\$1.107.171.113

Fuente: FINAGRO

Con el objetivo de permitirle al productor concentrarse en la faceta productiva, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha creado la estrategia 360 grados. El objetivo de la estrategia es poner a disposición de los productores agropecuarios una serie de instrumentos financieros o de transferencia de riesgos idóneos que permitan un cubrimiento total de los riesgos financieros, de mercado, cambiario, biológico y climático; los riesgos identificados se clasifican en tres tipos (ver Ilustración 7):

Ilustración 7. Esquema Estrategia 360 grados



Fuente: MADR

- (i) Los riesgos de mercado son los asociados a la volatilidad de la tasa de cambio que impacta directamente al precio de los insumos y de los mercados internacionales que tiene una correlación marcada con los precios nacionales.
- (ii) El segundo tipo de riesgo es el financiero referente a la falta de profundidad de las instituciones crediticias en zonas rurales y que induce a la informalidad de la financiación.
- (iii) Finalmente se reconocen los riesgos biológicos y climáticos asociados a la imposibilidad de los productores de afrontar problemas de plagas o enfermedades de los cultivos y las actividades pecuarias, así como la variabilidad del clima.

Con lo anterior, se espera generar fuertes emprendimientos en el campo y que este tome una tendencia de crecimiento sostenible; los mecanismos que, entre otros hacen parte de la estrategia son el Crédito de Fomento Agropecuario, la Línea Especial de Crédito -LEC, ambos con subsidios a la tasa de interés y adicionalmente, el Incentivo al Seguro Agropecuario -ISA que incluye primas de riesgo subsidiadas en el momento que los productores decidan acceder al aseguramiento.

A nivel sectorial se han venido tomando una serie de medidas que surgen como respuesta a problemas coyunturales (y en algunos casos estructurales) que propenden por apoyar la competitividad de ciertos sectores y que funcionan de manera subsidiaria ante las imperfecciones de mercado y las limitaciones en competitividad intrínsecas del sector, a continuación algunos ejemplos: En lo referente al sector arrocero, éste recibió compra de cartera para pasivos vigentes por un valor de \$17.809 millones que benefició 1.700 obligaciones, normalización de cartera con el Banco Agrario de Colombia -BAC por valor de \$7.431 millones, Incentivo al almacenamiento del arroz por valor de \$11.000 millones en la región de los llanos y de \$12.000 millones en el resto del país, inversiones en infraestructura (convenio con FEDEARROZ) por valor de \$8.000 y un aporte del MADR por valor de \$4.500 millones; dentro de las medidas para aliviar la coyuntura debido a los precios del café, se destinaron recursos por \$263.312 millones durante el periodo del actual gobierno, además se espera que el Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera dirija recursos por valor de \$208.000 millones, asimismo, con motivo de la renovación de cafetales, el Gobierno Nacional destinará \$38.000 millones y para incentivar las exportaciones un monto de \$7.812 millones. Como medidas adicionales a otros sectores se encuentran \$7.245 millones destinados a la cadena de maíz como incentivo a la comercialización y

coberturas de precio, \$3.000 millones para el sector algodonero como incentivo a la comercialización y cosecha, mientras que el sector de caña panelera apropió recursos por concepto de la compra del silo de panela. En lo referente a las cadenas pecuarias, para el período de gobierno (agosto 2018-noviembre 2019) se destinaron recursos por \$26.264 para alimentación bovina y mejoramiento genético, mientras que para el apoyo al sector lechero se otorgaron \$22.000. Finalmente, con miras a mejorar la distribución de carne y leche el gobierno otorgó \$7.700 millones.

Adicionalmente, en agosto de 2019 se lanzó el programa 'El Campo Emprende', con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y la transformación en diferentes zonas del país, a través del fortalecimiento de los procesos de asociatividad (integración) y la creación de empresa, de manera que permita mejorar el ingreso a más de 36.169 familias colombianas ubicadas en las zonas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs). La inversión para este programa ascendió a \$47 mil millones para 2019. De esta forma, se han creado emprendimientos en sectores como producción de artesanías, negocios verdes, turismo rural, producción agropecuaria y otros bienes y servicios rurales.

3) PROGRAMAS E INSTRUMENTOS EN MATERIA DE FINANCIAMIENTOS PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO, PESQUERO, ACUICOLA Y FORESTAL

Desde el punto de vista financiero, las actividades agropecuarias presentan un riesgo relativamente alto, distintos choques pueden alterar la productividad como volatilidad en los precios tanto de insumos como de productos, plagas, enfermedades, variaciones de clima, entre otras; por lo anterior, en varios países los recursos de financiamiento del sector que provienen del sector público, son canalizados a los productores mediante organizaciones privadas o especializadas y son dirigidos a fomentar la producción, la comercialización o la normalización de cartera de agricultores en mora (Fernández et al, 2011).

Dentro de las situaciones estructurales, se reconoce que la ruralidad del país registra una baja profundización y acceso a productos y servicios (y en general al mercado) de tipo financiero. El indicador de Acceso al Financiamiento es una relación entre los productores del sector con cartera vigente y el total de productores agropecuarios, los registros indican que, al observar la Ilustración 8, se encuentra que durante el periodo comprendido entre 2014-2018 el 39,6% de los productores agropecuarios accedieron al crédito, mientras que para el segundo trimestre de 2019 el indicador registró el 42% de los productores.

Ilustración 8. Indicador de Acceso al Financiamiento 2013-2019*



Fuente: FINAGRO-DANE

Por su parte el indicador de profundización financiera tiene por objeto medir la participación que tiene la cartera agropecuaria sobre el total de la producción del sector expresado en el PIB agropecuario. En este caso la profundización financiera tuvo, en promedio, una participación del 33,4% de la cartera en condiciones FINAGRO respecto al PIB agropecuario; para el segundo trimestre de 2019 el indicador registró 38% de la participación.

Ilustración 9. Indicador de Profundización Financiera 2013-2019*



Fuente: FINAGRO-DANE

El crecimiento del acceso y la profundización puede ser explicado por el ingreso de la población más joven al sector financiero, en 2016 los nuevos usuarios del sistema financiero se concentraron en los grupos etarios de 18-40 años con un 72,5% sobre el total. Adicionalmente, se presentó un incremento en la cobertura bancaria a nivel nacional incrementando la presencia bancaria por productor (DNP, 2017).

Adicionalmente, como se mencionó en la sección anterior existen otros atenuantes que, desde el gobierno, apuntan a la mejora de los indicadores de acceso y profundización: Dentro de política del MADR, en lo referente al pilar de Competitividad, se encuentra la estrategia 360 grados, que pretende impulsar instrumentos que permitan mitigar los distintos tipos de riesgo para los distintos tipos de productor.

Con el objetivo que los instrumentos institucionales tengan un mayor impacto sobre las necesidades de los productores, la clasificación de estos se estructura en dos grandes grupos, la población emergente y la consolidada. La población emergente está compuesta por los productores rurales de tamaño moderado y quienes son los más vulnerables; por su parte la población consolidada es aquella que tiene un conjunto de activos más robusto y se quiere, desde el MADR, que accedan a instrumentos de mercado de capitales para atraer mayor inversión privada al sector.

Desde la Dirección del Financiamiento y Riesgos Agropecuarios se pretende garantizar los instrumentos institucionales para sufragar y asegurar las actividades agropecuarias de los productores emergentes que así lo requieran: Educación Financiera, incentivar la financiación de esquemas de integración, acceso a financiamiento y acompañamiento.

Herramientas de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios

Con fundamento en la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO, y se dictan otras disposiciones." Este sistema a través de FINAGRO tiene como objeto financiar las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares y en la acuicultura.

Se entiende como Crédito Agropecuario el que se otorga a personas naturales o jurídicas la financiación de capital de trabajo, la inversión nueva o los ensanches requeridos en las actividades indicadas. Así mismo, prioritariamente se destinará 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.

Asimismo, se debe mencionar que existen una serie de productos que complementan el crédito agropecuario y que funcionan como incentivos económicos que tienen por objeto estimular la financiación del sector agropecuario, entre los que se destacan la Línea Especial de Crédito -LEC, el Fondo Agropecuario de Garantías -FAG y el Incentivo al Seguro Agropecuario -ISA, todos estos bajo condiciones especiales y reglamentados por la ley¹³.

A pesar del conjunto de mecanismos para la financiación del sector agropecuario, los productores que logran acceder al sistema financiero caen frecuentemente en impagos debido a los numerosos factores exógenos descritos en la sección anterior: caída de precios, elevado costo de insumos agrícolas, afectaciones fitosanitarias, factores climáticos, contrabando, entre otros.

De esta forma, cuando los productores tienen afectación de tipo productivo, se le dificulta instrumentar mecanismos para solventar sus obligaciones financieras por lo que pueden caer en situaciones de vulnerabilidad marcadas al no tener como reproducir su fuerza de trabajo ni pagar por el uso del capital empleado en sus labores agropecuarias; por lo anterior, en situaciones coyunturales de crisis se emplea el Fondo De Solidaridad Agropecuaria -FONSA.

FONDO DE SOLIDARIDAD AGROPECUARIA -FONSA

El Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) es creado en 1996 mediante la Ley 302, se formula como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); tiene

¹³ Para más información sobre las condiciones de estos productos, consultar el Manual de Servicios de FINAGRO, disponible en: <https://www.finagro.com.co/home/manual-de-servicios>

por objeto otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus deudas, cuando el desarrollo sus actividades evidencie alguna de las situaciones de crisis:

- Pérdidas masivas de la producción a causa de situaciones climatológicas extremas o una catástrofe natural.
- Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;
- Afectación grave de la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera en una zona o región determinada producto de notorias alteraciones del orden público.

Posteriormente, por medio de la Ley 1731 de 2014, se incluye como nueva situación de crisis, la siguiente: "d. Caidas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional".

En lo respectivo a la implementación y ejecución del FONSA, la Tabla 5 muestra la distribución de los recursos destinados para compra de cartera detallado por intervención, las compras realizadas comprenden los periodos de 2005-2008 y 2014-2015. Se registraron 50.508 beneficiarios en 29 departamentos por un valor de \$219.780 millones de pesos.

Las actividades que demandaron mayor cantidad de recursos del FONSA fueron el cultivo de café y la ganadería con destino de leche, estas dos actividades registraron 51% de las transacciones y apropiaron el 65% de los recursos sobre el total (142.400 millones). Lo anterior se explica por dos situaciones básicamente: En primera instancia, durante el periodo 2011-2013 el precio de referencia tuvo una caída sostenida, lo que se refleja en la disminución entre el valor promedio de 2011 y el valor promedio de 2013 que registró una disminución del 52%; esta caída de precios estuvo acompañada de una caída en la producción, especialmente durante los primeros meses de la disminución del precio; para el caso del sector lácteo, se presentaron dos hechos relevantes, por una parte, hubo una caída en el precio internacional de leche entre 2011 y 2013 y, en otro aspecto, se registró un aumento en las importaciones durante 2012, que pudo haber afectado las ventas de los productores nacionales¹⁴.

Tabla 5. Ejecución FONSA detalle por programa o causal de compra

Convenio FONSA	No. Beneficiarios	Base de compra	Valor pagado por FINAGRO	Recaudo	Valor promedio compra
CONVENIO 005 - FAG	135	\$589.696.624	\$216.725.496	\$26.696.117	\$1.605.374
CONVENIO 005 - FONSA PNUD	77	\$278.188.783	\$57.306.889	\$78.821.322	\$744.245
CONVENIO 005 -	756	\$4.361.003.294	\$4.142.953.129	\$383.499.139	\$5.480.097

¹⁴ Fuente: Banco Mundial - UN COMTRADE

OLA INVERNAL 2.005					
CONVENIO 005 - PALMICULTORES	456	\$7.934.134.328	\$5.936.977.296	\$324.736.345	\$13.019.687
CONVENIO 005-08	2.761	\$13.420.668.977	\$11.662.585.507	\$1.691.634.337	\$4.224.044
Precios cadena: 2014-2015	47.597	\$260.448.815.631	\$170.335.492.134	\$3.095.858.532	\$3.578.702
Fitosanitario: 2014-2015	7.726	\$47.159.677.122	\$27.428.434.005	\$376.948.752	\$3.550.147
Total	59.508	\$334.192.184.758	\$219.780.474.457	\$5.978.194.545	\$3.693.293

Fuente: FINAGRO

Por su parte, los alivios financieros que brinda el FONSA, los cuales consisten en pagar los intereses por un periodo determinado con el fin de que los productores no tengan que cubrir sus obligaciones financieras cuando una de las causales mencionadas anteriormente se presenta. Así, la banca modifica las amortizaciones de los créditos de los productores y se reprograma el periodo de gracia junto con el alivio proporcionado por el gobierno.

Tabla 6. Recursos destinados en el FONSA a alivios financieros

Etiquetas de fila	No. Operaciones	Saldo de capital	Valor de los Intereses (ejecutado)
ARIARI	2.946	\$28.664.664.785	\$1.487.617.019
FENOMENO DEL NIÑO	47.754	\$214.560.844.875	\$6.184.046.023
FENOMENO DEL NIÑO II	135.755	\$532.608.811.590	\$11.081.950.703
HUILA - MOCOCHA	623	\$5.586.676.065	\$251.954.278
MOJANA	795	\$13.928.303.234	\$853.875.601
Total general	187.873	\$795.349.300.549	\$19.859.443.625

Fuente: FINAGRO

4) ANÁLISIS DE LA CARTERA POTENCIAL

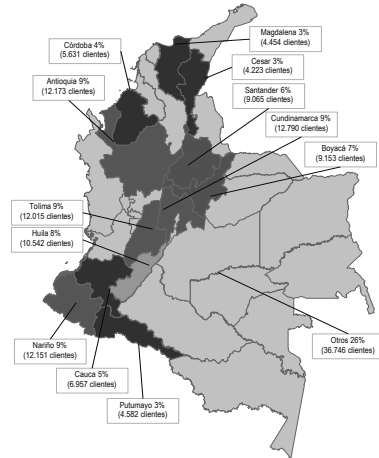
A pesar de los esfuerzos del Gobierno por normalizar la cartera afectada por los factores antes mencionados, aún existe un número importante de productores que persisten en la problemática, y no han podido cumplir con sus obligaciones financieras.

Muestra de ello, son las estadísticas de los productores que aún presentan niveles significativos de morosidad y que se podrían ver beneficiados con las medidas tomadas en este Proyecto de Ley. Para tener una idea más tangible de las particularidades de la población beneficiaria, a continuación, se realiza una breve caracterización de los productores mencionados.

Se consultó al Banco Agrario de Colombia -BAC el número de productores que presentan mora en su cartera y que pueden ser beneficiarios potenciales del presente Proyecto de Ley, dadas sus

características como clientes y usuarios del sistema financiero. Así las cosas, se evidenció que existe una población potencial de 140.000 clientes a nivel nacional. La Ilustración 10 muestra los datos por ubicación geográfica, en esta se observa que existe una distribución relativamente homogénea a nivel departamental, 13 departamentos concentran el 78% de los productores con cartera vencida del BAC y se destacan los departamentos de Antioquia, Nariño y Cundinamarca que agrupan el 27%, Tolima, Huila, Santander y Boyacá con 30% y, un 43% distribuido en 25 departamentos restantes.

Ilustración 10. Distribución beneficiarios potenciales, detalle por departamento



Fuente: Banco Agrario de Colombia

Sobre el destino de la cartera siniestrada, el BAC registra que la actividad que registró un nivel mayor de morosidad es la ganadería con el 26% de la población beneficiaria potencial (ver Ilustración 11), le sigue la actividad cafetera con el 13% de clientes, frutales 10% y plátano con 7%. De manera coincidente, los sectores que presentan mayor afectación son aquellos que en su momento accedieron en mayor medida a los beneficios del FONSA.

Ilustración 11. Distribución beneficiarios potenciales, detalle por cadena productiva



Fuente: Banco Agrario de Colombia

Los registros del BAC muestran que, casi en su totalidad, los productores potenciales a ser beneficiados con esta medida son pequeños productores, quienes equivalen al 95,3% sobre el total (138.046 clientes del Banco) (ver Ilustración 12). Por su parte, los caracterizados como medianos productores tienen una participación de 2,4% con 3.440 clientes potenciales y las constituidas como asociaciones o agremiaciones tienen una participación desde 0,05% y un universo de 71 beneficiarios potenciales.

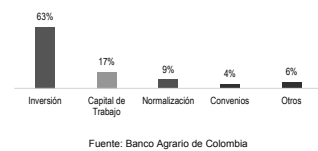
Ilustración 12. Distribución beneficiarios potenciales, detalle por tipo de productor



Fuente: Banco Agrario de Colombia

Finalmente, la Ilustración 13 muestra que, de los productos financiados por el BAC, el potencial se encuentra en el rubro de Inversión con una participación del 69%, en menor medida Capital de trabajo 17%, la proporción destinada a la Normalización 9% y otra tipología de productos registraron un 10%.

Ilustración 13. Distribución beneficiarios potenciales, detalle por tipo de productor



Fuente: Banco Agrario de Colombia

5) ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY Y SU IMPACTO SOCIAL

Luego de analizados los factores que han afectado negativamente la situación financiera o cartera crediticia de los pequeños y medianos productores, tales como: fenómenos climáticos, sequías e inundaciones, las afectaciones fitosanitarias como las plagas y enfermedades, las amenazas económicas internacionales como el bajo precio de los productos a nivel internacional y elevado precio del dólar que han influenciado el desequilibrio entre los costos de producción y el precio de comercialización, el Gobierno Nacional considera necesario expedir una normatividad que permita la implementación de medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial.

Por lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propone un Proyecto de Ley que promueva una serie de alivios a las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores, siendo esta la población más vulnerable y expuesta a las amenazas descritas anteriormente. La exposición de los productores a estos factores disminuye la capacidad productiva y a su vez de sus ingresos, lo que se deriva en el incumplimiento del pago de sus obligaciones crediticias. Esto cierra las posibilidades de una reactivación económica y social, dado que la capacidad de resiliencia o recuperación de la población rural ante la ocurrencia de este tipo de amenazas es limitada.

Es por ello, que el Gobierno Nacional ha evaluado la necesidad de implementar medidas de respaldo económico que promuevan la estabilidad de esta población, así como del sector de producción primario.

Para desarrollar esta propuesta, en el proyecto se encuentran los siguientes artículos:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para aliviar las obligaciones financieras y no financieras de aquellos pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales afectados por fenómenos fitosanitarios, zoonosarios (generados por plagas y enfermedades en cultivos y animales), biológicos, caída severa y sostenida de ingresos de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, afectaciones fitosanitarias y zoonosarias, climáticas y en general por cualquier otro fenómeno no controlable por el productor que haya afectado su actividad productiva y comercialización impidiéndoles dar cumplimiento a las mismas.

Este artículo, se consagra como el objeto de la ley, señalando el tipo de productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales que conforman el sector de la actividad productiva primaria de bienes económicos, que se encuentran afectados en sus créditos con ocasión de cualquier fenómeno ajeno a su voluntad y que le haya impedido cumplir con sus obligaciones, entre ellos podemos encontrar los fenómenos climáticos, fitosanitarios, caída excesiva de precios, de acuerdo a la justificación del capítulo I del presente documento.

Las medidas de alivio que se requieren adoptar responden a una necesidad de contar con herramientas que permitan ayudar a la población en condición de vulnerabilidad ante la ocurrencia de una amenaza, y que no se logró mitigar a través de instrumentos como el seguro agropecuario.

Es importante destacar que, pese a los avances en materia de acceso al seguro agropecuario, el índice de penetración¹⁵ de este es cerca del 2%, es decir que el área restante está expuesto a eventos adversos sin capacidad de recuperación.

De igual manera, es necesario indicar que como obligaciones no financieras se entienden aquellas a cargo de los productores con casas de agroinsumos y agrocomercios, aquellos correspondientes a obligaciones vencidas soportadas por facturas y pagarés por la venta a crédito o al fiado de fertilizantes, abonos, plaguicidas, insecticidas, fungicidas, herbicidas, correctivos, material vegetal y material producto de la biotecnología.

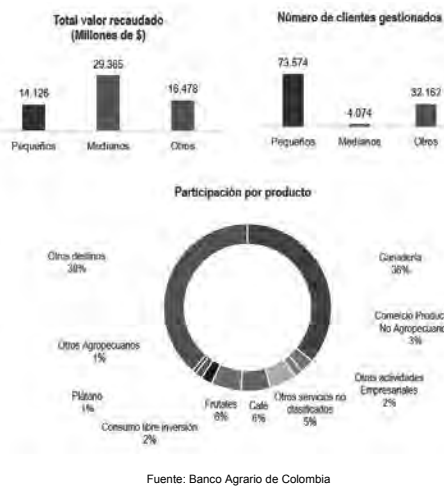
¹⁵ Área asegurada respecto al área cultivable, con corte a diciembre de 2019.

Artículo 2. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria. Dada las afectaciones para los sectores referidos en el artículo primero, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores, fúltese al Banco Agrario de Colombia S. A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera que hayan entrado en mora antes del 30 de junio de 2020, según corresponda, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno Nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario.

Propone modificar el artículo 15 de la Ley 1731 de 2014 "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)", en el cual se establece la posibilidad de realizar acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria a los pequeños y medianos productores que vieron siniestrados sus créditos hasta el 31 de diciembre de 2013. La modificación consiste en ampliar el término a los créditos siniestrados hasta el 30 de junio de 2020, para que los productores, puedan ser beneficiarios de los instrumentos dispuestos en la normatividad financiera y comercial aplicable a los establecimientos de crédito. Así como, celebrar otros acuerdos tales como: recuperación y pago de cartera vencida, normalizada o castigada. Para ello se faculta al Banco Agrario de Colombia y en el caso de Fondo Agropecuario de Garantías -FAG a FINAGRO.

De acuerdo con la disposición de la Ley 1731 de 2014, bajo este beneficio de negociación de cartera (Circular Reglamentaria BAC 095), el BAC logró gestionar 109.810 clientes para un recaudo total por valor de \$59.968 millones, de los cuales \$51.790 fue para el BAC y \$8.178 para entes garantes.

Ilustración 14. Resultados Circular Reglamentaria BAC 095 - Ley 1731 de 2014



Artículo 3. Alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA). Los deudores con obligaciones a 30 de junio de 2020 del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA) creado por Ley 302 de 1996, podrán extinguir sus obligaciones hasta el 30 de junio de 2021, de acuerdo con las condiciones que establezca la Junta Directiva del FONSA y que aplicará el administrador de la cartera.

Consagra la posibilidad de que los productores deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuaria-FONSA, accedan a un alivio especial sobre sus obligaciones a 31 de diciembre de 2020, las cuales pueden ser extinguidas hasta el 30 de junio de 2021, bajo las condiciones de pago, modalidades y plazos que sean establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y serán aplicadas por el administrador o acreedor de la cartera. Cabe también resaltar que el FONSA asumirá todos los costos, honorarios y valores de seguros que se causen hasta el 30 de junio de 2021.

Este beneficio pretende generar incentivos de pago a la cartera que permita a los productores terminar los procesos y acceder de nuevo al crédito.

Actualmente se cuenta con un total de 56.546 obligaciones equivalente a \$210.681 millones susceptible de beneficio:

Tabla 7. Cartera potencial FONSA A 31 de diciembre de 2019

Programa	No. de obligaciones vigentes	Saldo de capital
FONSA antiguo	3.649	\$22.689.843.090
FONSA 2014	52.897	\$187.991.428.185
Total	56.546	\$210.681.271.275

Este alivio especial ha sido previsto en las Leyes 1694 de 2013, 1731 de 2014 y 1847 de 2017. A continuación, se presentan los resultados en cuanto a la cancelación de la deuda, producto de las últimas dos leyes de alivio:

Tabla 8. Resultados aplicación de Leyes de alivio FONSA Cancelación total de la obligación

Programa	Beneficiarios	Recaudo Ley 1731 de 2014	Recaudo Ley 1847 de 2017	Beneficio
FONSA antiguo	104	100.261.424	262.662.889	24.989.630
FONSA 2014	1.002	-	2.018.088.844	158.044.864
Total	1.106	100.261.424	2.280.751.733	183.034.494

Fuente: Dirección de Cartera, FINAGRO

Artículo 4. Suspensión del cobro judicial y prescripción para deudores previstos en el artículo 3° de la presente ley. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del FONSA, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio de 2021 término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.

Hace parte de las condiciones de alivio condicionadas al Art. 3 del proyecto de Ley, la cual ha sido incorporada en las Leyes 1694 de 2013, 1731 de 2014 y 1847 de 2017.

Artículo 5. Modifícase el artículo 36 de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 36. Definición de pequeño productor agropecuario, otros tipos de productor y sus recursos patrimoniales. Para los fines de la presente ley, la Comisión Nacional de Crédito

<p><i>Agropecuario definirá pequeño productor, otros tipos de productores agropecuarios y sus recursos patrimoniales*.</i></p> <p>La Constitución Colombiana sostiene en su artículo 64, el deber que tiene el Estado de promover el acceso progresivo al crédito con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos. De igual manera, el artículo 65 de la carta política, establece que el Estado otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y el artículo 66, establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario.</p> <p>En desarrollo de lo anterior, el artículo 36 de Ley 16 de 1990, se le otorga la competencia al MADR para reglamentar lo que se entenderá por pequeño productor y así poder otorgar el beneficio de mejores condiciones en los diferentes instrumentos de financiamiento y herramientas de apoyo como los seguros agropecuarios, las líneas especiales de crédito y el incentivo a la capitalización rural, que es una de las principales herramientas para incentivar la inversión en el campo.¹⁶</p> <p>En consecuencia, de lo anterior por medio del Artículo. 2.1.2.2.8. del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 691 de 2018, el pequeño productor se define como:</p> <p><i>"Pequeño productor. Para los fines de la Ley 16 de 1990, se entenderá por pequeño productor la persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) SMMLV, en el momento de la respectiva operación de crédito. Deberá demostrarse que estos activos no excedan de ese valor, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, cuya antigüedad no sea superior a 90 días a la solicitud del crédito.</i></p> <p><i>Parágrafo. Para el caso de los beneficiarios de Reforma Agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de los activos totales."</i></p> <p>En el marco de la Estrategia 360 del MADR se ha considerado como uno de los puntos base, generar una nueva clasificación de tipo de productor debido a las implicaciones que tienen las definiciones actuales para atender a la población más vulnerable.</p> <p>La clasificación vigente provoca que dos poblaciones no estén siendo atendidas de la forma idónea. En primer lugar, si bien en primera instancia un rango de 284 SMMLV es corta en comparación con los otros rangos, la mayoría de la población rural se encuentra dentro de esta categoría. Dado que los costos de originación y los costos fijos de las operaciones de bajo monto son unas de las principales barreras de acceso al financiamiento, la banca busca atender a la población menos riesgosa dentro del rango de pequeño, lo cual conlleva a que la mayoría de población en zonas rural dispersa no acceda. Dado que esta población presenta un alto potencial en temas de emprendimiento, que la actividad agropecuaria no es necesariamente su única fuente de ingreso y que se necesita un apoyo mayor en el desarrollo de sus capacidades en lo relacionado con los instrumentos financieros, se ha</p> <p><small>* https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-actualiza-la-definicion-de-peque%C3%B1o-productor.aspx</small></p>	<p>identificado que es necesario contar con una clasificación particular para ellos, de tal forma que se puedan diseñar y hacer seguimiento a los instrumentos que faciliten su acceso al sistema financiero.</p> <p>En lo que respecta a los medianos productores, las características de un productor que recién acaba de superar el umbral de pequeño y los que están próximos a ser grandes es notoria, y tratarlos de la misma forma puede conllevar a que los medianos productores más pequeños vuelvan a ser pequeños en lugar de progresar o a dar más estímulos de lo necesario a los que están próximos a transformarse en grandes. Para evitar esta dinámica, es preciso que los medianos vulnerables continúen con un acompañamiento y se le evidencie las virtudes de su crecimiento, para lo cual se requiere generar un escalonamiento que suavice los impactos del cambio en las condiciones financieras de los instrumentos que reciben.</p> <p>Por todo lo anterior, se plantea generar una nueva clasificación a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario - CNCA, que contenga cinco tipos de productor basada en diversas variables que permita que la clasificación sea más equitativa entre zonas y actividades productivas. En este marco, se viene realizando un estudio para identificar las variables y los rangos adecuados para presentarlo a la CNCA.</p> <p>En relación con las funciones que le fueron otorgadas al MADR, y para su efectivo cumplimiento, por medio de la Ley 16 de 1990, se crea junto con FINAGRO el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario con el objetivo de formular la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros.¹⁷</p> <p>Teniendo en cuenta que el objeto del SNCA es la política de crédito para el sector agropecuario, señalamos que este es entendido como <i>"el que se otorga a favor de personas naturales o jurídicas, para ser utilizado en las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria, en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares y en la acuicultura"</i>.</p> <p>En el artículo 1 de la citada ley se establece que para promover el adecuado financiamiento del sector agropecuario de conformidad con las políticas sectoriales concretadas en los planes y programas de desarrollo que adopte el Congreso y el Gobierno se crea este Sistema, que a su vez tiene un órgano rector denominado Comisión Nacional de Crédito Agropecuario- CNCA.</p> <p>La CNCA es el órgano rector del financiamiento y del manejo de los riesgos del sector Agropecuario, y de conformidad con el artículo 5 de la Ley 16 de 1990 y el artículo 1 del Decreto 2371 de 2015 se encuentra conformada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien la presidirá. - Ministro de Hacienda y Crédito Público. - Director del Departamento Nacional Planeación. - Gerente del Banco de la República. - El Presidente Agencia de Desarrollo Rural.
<p>- Dos representantes del Presidente la República, uno los cuales deberá tener una reconocida formación académica y experiencia en materias y financieras, y otro en economía y producción agropecuaria.</p> <p>Para los fines de la Ley 16 de 1990, por medio del Decreto 1313 de 1990, el artículo 2 del Decreto Ley 2371 de 2015 y el artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se reglamentó lo relacionado con la CNCA, desde su composición y funciones hasta el rol de los asesores y los destinos de crédito del sector agropecuario para que frente a ella y las actividades que se encuentran a su cargo no existiera duda alguna, generando con ello, confianza dentro del sector agropecuario.</p> <p>La principal función de la CNCA como órgano rector del financiamiento de sector agropecuario es fijar las políticas sobre el crédito y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros, para ello puede, entre otras:</p> <p><i>"3. Establecer las actividades, los costos y los porcentajes de estos últimos que podrán ser objeto de financiación por parte de las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario."</i></p> <p>Es entonces con base en las funciones establecidas en la Ley 16 de 1990, Decretos 1313 de 1990 y 2371 de 2015, que la CNCA tiene facultades para definir las condiciones que debe cumplir un productor para ser clasificado y así acceder a los créditos e incentivos en las circunstancias y con los requisitos que se establecen para cada uno. Estas diferencias que define la CNCA son las que garantizan la equidad en la aplicación de las Políticas Públicas en Financiamiento y Gestión de Riesgo, finalidad para la que fue creada dicha Comisión como órgano rector y administrador del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, como se puede observar en las resoluciones 9 de 2000, 5 de 2005, 8 de 2010 de la CNCA, entre otras.</p> <p>Con ello se entiende la competencia para proponer y reglamentar nuevos tipos de productor, con el fin de cumplir con los objetivos trazados, y unificar los criterios de clasificación, que permita promover políticas de financiamiento ajustadas a las realidades de los productores, de manera que obtengan mejores condiciones, está, en cabeza de la CNCA administrador del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario encargados de formular y dirigir la política de crédito para las personas naturales y jurídicas que desempeñan en las actividades agropecuarias.</p> <p>Finalmente, es importante mencionar que al ser el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural quien preside la CNCA, no se pierde la competencia en cuanto a la definición de los tipos de productor.</p> <p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 302 de 1996, modificado por el artículo 11 de la Ley 1731 de 2014, el cual quedará así:</p> <p><i>"Artículo 1. Creación y objetivos. Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se</i></p>	<p><i>refiere el artículo 2° de esta Ley. También serán beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante Finagro u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que correspondan a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.</i></p> <p><i>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar un contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, así como contratos para la administración o compra de cartera o el otorgamiento de alivios con cualquier entidad habilitada para el efecto, la cual quedará facultada para comprar cartera a los establecimientos de crédito, públicos o privados, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).</i></p> <p><i>Para los efectos de la presente ley se entenderá pequeño productor según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 16 de 1990 y por mediano productor aquella persona natural o jurídica dedicada principalmente a actividades relacionadas con la producción o comercialización del sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, que al momento de solicitar los apoyos cuente con un patrimonio neto líquido total que no supere los setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 smmlv), incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según su balance comercial, que no supere los 1500 SMMLV."</i></p> <p>Se realiza una modificación al artículo 1 de la Ley 302 de 1996, que a su vez fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1731 de 2014, en el cual se crean y establecen los objetivos del Fondo de Solidaridad Agropecuario y se define lo que se considera pequeño y mediano productor. En el Proyecto de Ley se propone un nuevo criterio para determinar quiénes serán beneficiarios del FONSA, estableciendo como condición que su patrimonio líquido neto total no supere los mil quinientos salarios mínimos legales mensuales (1.500 SMLMV) incluidos los de su cónyuge o compañero (a) permanente.</p> <p>La actual clasificación de productores acota intervalos amplios entre pequeños y medianos, los pequeños productores son aquellos que cuentan con activos de hasta 284 SMLMV mientras que los que los medianos se ubican hasta aquellos con 5.000 SMLMV -la distancia entre topes es de 17 veces el límite inferior: 284 SMLMV-. La actual segmentación hace que aquellos productores medianos con características de pequeño productor no accedan a beneficios de tasa de interés además de incurrir en costos de intermediación financiera más elevados, lo que puede llevar generar obstáculos en su crecimiento como agentes del sector; de otro lado una categoría tan amplia (como son los medianos) conlleva a que los productores con características similares a los grandes accederán a recursos que - probablemente- no requieran lo que se constituye en una carga fiscal adicional.</p> <p>Según información reportada por Finagro, actualmente el 78,5% de los medianos productores se encuentra por debajo de los 1.500 SMLMV, adicionalmente, hasta este monto las inversiones de los medianos productores presentan magnitud similar a las del pequeño productor.</p> <p>Artículo 7. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras para cadenas priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras otorgadas en condiciones FINAGRO por los intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias contraídas con proveedores de insumos agropecuarios.</p>

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios con créditos que hayan entrado en mora antes del 30 de junio de 2020.

El Proyecto de Ley crea un programa de alivio a las obligaciones financieras para cadenas priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que hayan sido adquiridas por productores que no cumplan con los requisitos establecidos para acceder a los beneficios consagrados en el artículo 2 del presente proyecto y que no sean beneficiarios del FONSA, y por tanto no sean población objeto del artículo 3 de esta propuesta normativa. Los alivios serán aplicables a obligaciones que hayan sido otorgadas en condiciones FINAGRO por los intermediarios financieros a 30 de junio de 2020 y a aquellas obligaciones con proveedores de insumos agropecuarios.

De acuerdo con información del Banco Agrario de Colombia, la cartera potencial vencida a 30 de junio de 2019 (con corte a enero de 2020) asciende a 140.482 obligaciones, de las cuales el 98% pertenece a pequeños productores y 1,65% a medianos.

Como antecedente, es importante mencionar, que mediante la Resolución N° 422 del 27 de noviembre de 2012, modificada a través de la Resolución N° 447 de diciembre 12 de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, se creó el Programa de Alivios a la Deuda a Obligaciones Financieras – Ley 1587 de 2012, en aras de atender las obligaciones contraídas por los productores agropecuarios con los intermediarios financieros y proveedores de insumos agropecuarios por efectos de fenómenos climáticos, problemas fitosanitarios, caída de precios y endeudamiento con el Sistema Financiero, principalmente de las cadenas productivas del arroz, algodón, banano, cacao, caño, caña, cítricos, frutales, ganadería, hortalizas, leguminosas, maíz, palma, papa, plátano y tabaco.

Para este programa se asignaron \$40.000.000.000 de los cuales el 80% de los recursos se destinaron a la aplicación de alivios a obligaciones con los intermediarios financieros, mientras que el 20% restante de los recursos se utilizaron para aliviar las obligaciones contraídas con los proveedores de insumos agropecuarios. Este programa fue dirigido a pequeños y medianos productores, así como a los titulares de créditos asociativos cuyos integrados fuesen pequeños o medianos productores.

Durante la vigencia del programa, se reportaron 31.177 inscritos para el alivio a las obligaciones con los intermediarios financieros, de los cuales se aprobaron 21.032 operaciones por valor de \$28.908.917.689, en donde participaron el BAC con el 92%, seguido por Davivienda con el 5,8%, Bancolombia con el 0,9% y BBVA con el 0,8%. Las cadenas beneficiadas del incentivo fueron:

Tabla 9. Distribución por cadena productiva

Cadena Productiva	No. Operaciones	Valor Alivio Aprobado	Part. No. Operaciones	Part. Alivio Aprobado
GANADERÍA	11.038	\$ 7.689.994.534	52,5%	26,9%
ALGODÓN	487	\$ 3.274.206.007	2,3%	11,3%
ARROZ	880	\$ 2.941.583.762	4,2%	10,2%
FRUTALES	2.181	\$ 2.887.197.297	10,4%	10,0%
PLÁTANO	1.458	\$ 1.654.956.216	6,0%	5,7%
PALMA	236	\$ 1.645.704.383	1,1%	5,7%
CAÑA	962	\$ 1.506.181.533	4,6%	5,2%
OTRAS CADENAS	237	\$ 1.500.879.158	1,1%	5,2%
CACAO	1.088	\$ 1.073.444.199	5,2%	3,7%
CAUCHO	192	\$ 1.040.402.348	0,9%	3,6%
PAPA	557	\$ 937.527.193	2,6%	3,2%
CÍTRICOS	371	\$ 815.857.542	1,8%	2,8%
MAÍZ	420	\$ 795.550.911	2,1%	2,8%
HORTALIZAS	331	\$ 503.247.610	1,6%	1,7%
BANANO	352	\$ 486.182.950	1,7%	1,7%
LEGUMINOSAS	203	\$ 145.878.543	1,0%	0,9%
TABACO	6	\$ 7.550.564	0,03%	0,03%
Total General	21.032	\$ 28.908.917.689	100%	100%

Fuente: FINAGRO - Cálculos Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios

Para el otorgamiento de los Alivios a las obligaciones con los Proveedores de Insumos Agropecuarios fueron aprobadas 878 operaciones por el BAC, las cuales fueron equivalentes a \$2.458.212.382. Las cadenas beneficiadas por este apoyo fueron:

Tabla 10. Distribución por solicitudes aprobadas por cadena productiva

Cadena Productiva	No. Operaciones	Valor Alivio Aprobado	Part. No. Operaciones	Part. Alivio Aprobado
Algodón	667	\$ 2.224.954.064	76,2%	91,7%
Arroz	136	\$ 161.244.012	15,5%	6,6%
Maíz	52	\$ 35.526.978	5,9%	1,5%
Ganadería	2	\$ 4.695.878	0,2%	0,2%
Papa	1	\$ 1.791.450	0,1%	0,1%
Total General	878	\$ 2.458.212.382	100%	100%

Fuente: FINAGRO - Cálculos Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios

Para el Gobierno Nacional el sector agropecuario es una de sus prioridades y por eso es de gran interés hacer propuestas para que la población que integra este sector pueda normalizar su situación financiera, estabilizar su situación socio económica, aumentar la producción, competitividad e ingresos como resultado de su actividad. Como se puede advertir del articulado, las propuestas que se presentan tienen como objetivo activar un conjunto de medidas en materia de financiamiento que permitan fortalecer al sector y resaltar su importancia dentro del desarrollo económico colombiano, en especial en temas de empleo, de abastecimiento de alimentos a los hogares urbanos y rurales y en la producción de materia prima para su transformación agroindustrial.

Así mismo, el Gobierno consciente que, como consecuencia de situaciones adversas, como las que se presentan en este documento, el sector ha percibido en una disminución de sus ingresos que ha afectado su sostenibilidad económica, en especial la de los pequeños y medianos productores. Es así

como, estas medidas buscan un impulso y apoyo que empiece a generar algunas ventajas y mejore las condiciones de rentabilidad del sector para que este no se vea en riesgo por situaciones financieras.

Al presentar este Proyecto de Ley, se consideró que con el fin de promover un desarrollo productivo y un mejoramiento en la rentabilidad del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial se deben aumentar las oportunidades de mercado, de producción, pero sobre todo las oportunidades de financiamiento y crediticias para apalancarlo, debido a su vulnerabilidad y exposición a factores externos, fuera de su control y por ello tiene una dinámica distinta a la de otros sectores, principalmente en materia de financiamiento.

Con base en ello se identificó el escenario económico del sector agropecuario, y la situación en la que se encuentra, así como, el escenario crediticio del mismo para poder tener los argumentos que fundamentaran y justificaran este esfuerzo normativo, que tiene como finalidad su reacomodamiento dentro de la importancia que siempre ha tenido en la economía colombiana y pueda hacer aprovechamiento de su potencial de crecimiento articulando estas medidas de reactivación financiera con los demás instrumentos y programas de financiamiento que hacen parte de la política pública del sector que está en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Dentro de esos instrumentos y programas que tienen como objeto financiar las distintas fases del proceso de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria en la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales afines o similares y en la acuicultura, se cita lo ya enunciado como el Crédito de Fomento Agropecuario, y otros como las Líneas Especiales de Crédito-LEC, dentro de las que se encuentra LEC a Toda Máquina e Infraestructura, LEC General, LEC Especial "Agricultura por Contrato". Igualmente, el Fondo Agropecuario de Garantías-FAG y el Incentivo al Seguro Agropecuario-ISA, entre otros.

Las medidas de alivio propuestas en este proyecto y los instrumentos enunciados pretenden promover la inclusión financiera y fomentar la formalización de los productores que actualmente tienen obligaciones con el sector real, de manera que cuenten con beneficios en el sector financiero. Adicionalmente, propende a mejorar el flujo de caja de los productores y a garantizar su permanencia y sostenibilidad en el sistema financiero, evitando que los productores tengan reportes negativos en las centrales de riesgo y garantizando el acceso al crédito de fomento agropecuario como una herramienta permanente para el desarrollo de la agricultura colombiana.

Para ello entonces esta propuesta recoge las consideraciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario de Colombia y FINAGRO, que son las entidades involucradas en el proceso de financiamiento del sector agropecuario, evaluando el escenario económico del mismo y construyendo este proyecto de ley que busca incentivar la normalización y alivio de las obligaciones financieras de los pequeños y medianos productores en aras de lograr su recuperación económica y social, como ya se ha manifestado y se concluye de las opciones que presenta el articulado del mismo.

"Artículo 8. El establecimiento de los mecanismos previstos en la presente ley deberá implementarse de forma consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales, hasta la concurrencia de las respectivas apropiaciones autorizadas en cada sector y en las respectivas entidades que les compete la implementación de las diferentes actividades descritas en la presente Ley."

Los programas financiados con los recursos del Ministerio Agricultura y de Desarrollo Rural dispuestos del Presupuesto General de la Nación. Además de los recursos dispuestos en el parágrafo 2 del Art. 3 de la Ley 1847 de 2017:

"PARÁGRAFO 2o. Con cargo a los rendimientos financieros y los recaudos de cartera de los programas PRAN y FONSA, podrán sufragarse todas las erogaciones de cualquier programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que administre Finagro, así como las que a futuro se aprueben."

Referencias

Arias, N. et al. (2009). Principios agronómicos para el establecimiento de una plantación de palma de aceite. Bogotá: Cenipalma.

Castilla, L.A., Pineda, D., Ospina, J., Echeverry, J. (2010). Cambio climático y producción de arroz. Federación Nacional de Arroceros -FEDEARROZ. Revista Arroz - Vol 58 No. 489. Bogotá, Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2011. Agricultura y cambio climático: instituciones, política e innovación. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/70211/LCL3353s_es.pdf

Departamento Nacional de Planeación -DNP (2017). Inclusión financiera de la población rural y rural dispersa en Colombia: Propuesta de política pública para el fomento de la inclusión financiera de la población en el sector rural y rural disperso. Dirección De Desarrollo Rural Sostenible. Bogotá, D.C., Colombia.

Fedesarrollo. 2012. Costos de Producción de Doce Productos Agropecuarios. Informe Final. Bogotá D.C. Disponible en: https://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/378/Repór_Septiembre_2012_Perfetti_et_al.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Harri, A., Nalley, L., & Hudson, D. (2009). The Relationship between Oil, Exchange Rates, and Commodity Prices. Journal of Agricultural and Applied Economics, 41(2), 501-510. doi:10.1017/S107407080002959. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/6778948.pdf>

Martínez, L.G., Corredor, R.A., & Silva, C.Á. (2008). Problemática de la Pudrición del cogollo en Tumaco e instrumentos para su manejo y la renovación del cultivo. Disponible en: <https://publicaciones.fedepalma.org/index.php/palmas/article/view/1353>


Rico, Johanna (2014). Alternativas biológicas para el control de Gaeumannomyces graminis. Federación Nacional de Arroceros -FEDEARROZ. Revista Arroz - Vol 62 No. 508. Bogotá, Colombia.

<p>Unidad Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD (2017). "Evaluación Inicial Sobre El Status Quo De Los Sistemas De Alerta Temprana Contra La Sequía En Colombia". Colombia. Disponible en: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/26430</p> <p>6) Concepto Técnico:</p> <p>Se solicitó concepto al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO mediante comunicación del 29 de septiembre de 2020, resaltando que:</p> <p><i>"En la estructura institucional del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - SNCA participan diferentes entidades, cada una de ellas con funciones y responsabilidades establecidas en la ley, la regulación y ciertos instrumentos contractuales, a saber:</i></p> <p>(i) <i>La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA, creada por la Ley 16 de 1990, modificada por el Decreto Ley 2371 de 2015, la cual tiene el rol de ser el organismo rector del financiamiento y del manejo de riesgos del sector agropecuario, para lo cual establece las líneas de crédito y define sus principales condiciones, entre ellas las características que deben reunir los posibles beneficiarios, las condiciones financieras de los créditos y las actividades financiadas. Todas estas variables son fijadas desde ese momento sin que Finagro pueda alterarlas en manera alguna cuando procede a ejecutar la respectiva línea de crédito;</i></p> <p>(ii) <i>Finagro, cuyo objeto es promover el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento, bajo las condiciones definidas por la CNCA, para lo cual cuenta con los Contratos Marco que ha celebrado con cada intermediario financiero, bajo los cuales, estas últimas entidades reciben los recursos de redescuento y asumen ante Finagro la obligación directa y autónoma de restituirlos;</i></p> <p>(iii) <i>Los intermediarios financieros, los cuales se encargan, por su propia cuenta y riesgo, de colocar los créditos a los beneficiarios finales, para lo cual están obligados, entre otros, a verificar el cumplimiento de las condiciones definidas por la CNCA conforme a la política pública fijada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las respectivas líneas de crédito.</i></p> <p><i>De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 16 de 1990, mediante la cual se creó a Finagro, la naturaleza jurídica es la de ser "una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito, vinculado al Ministerio de Agricultura, con patrimonio propio y autonomía administrativa."</i></p> <p><i>De igual manera, el artículo 3 del Decreto Ley 2371 de 2015, que modificó el numeral 2 del artículo 227 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - EOSF, señala que el objeto de Finagro es promover el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión a través del redescuento o fondeo global o individual de las operaciones que hagan las entidades bancarias,</i></p>	<p><i>financieras, fiduciarias y cooperativas vigiladas por la Superintendencia Financiera y por la Superintendencia de Economía Solidaria, o mediante la celebración de convenios con tales instituciones, en los cuales se podrá pactar que el riesgo sea compartido entre Finagro y la entidad que accede al redescuento.</i></p> <p><i>"Con base en lo mencionado anteriormente, se propone ajustar el artículo 4 en el sentido de incluir las deudas del PRAN y ampliar el plazo hasta el 30 de noviembre de 2021."</i></p> <p>II. CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El Proyecto de Ley No.143 de 2020 Cámara consta de nueve (9) artículos, incluida la vigencia.</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para aliviar las obligaciones financieras y no financieras de aquellos pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales afectados por fenómenos fitosanitarios, zoonosarios (generadas por plagas y enfermedades en cultivos y animales), biológicos, caída severa y sostenida de ingresos de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, afectaciones fitosanitarias y zoonositarias, climáticas y en general por cualquier otro fenómeno no controlable por el productor que haya afectado su actividad productiva y comercialización impidiéndoles dar cumplimiento a las mismas.</p> <p>Artículo 2. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria. Dada las afectaciones para los sectores referidos en el artículo primero, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores, fúlcite al Banco Agrario de Colombia S. A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera que hayan entrado en mora antes del 30 de junio de 2020, según corresponda, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno Nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario.</p> <p>Artículo 3. Alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA). Los deudores con obligaciones a 30 de junio de 2020 del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA) creado por Ley 302 de 1996, podrán extinguir sus obligaciones hasta el 30 de junio de 2021, de acuerdo con las condiciones que establezca la Junta Directiva del FONSA y que aplicará el administrador de la cartera.</p> <p>Parágrafo 1. Aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.</p>
<p>Parágrafo 2 La Junta Directiva del FONSA definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicará a la cartera concerniente.</p> <p>Parágrafo 3. El FONSA asumirá todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro, causados hasta 30 de junio de 2021 respecto de los deudores que se acojan al alivio especial que se refiere este artículo.</p> <p>Artículo 4. Suspensión del cobro judicial y prescripción para deudores previstos en el artículo 3° de la presente ley. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del FONSA, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio de 2021 término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.</p> <p>Parágrafo. Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de restructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicara lo dispuesto en presente artículo.</p> <p>Artículo 5. Modifícase el artículo 36 de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 36. Definición de pequeño productor agropecuario, otros tipos de productor y sus recursos patrimoniales. Para los fines de la presente ley, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá pequeño productor, otros tipos de productores agropecuarios y sus recursos patrimoniales".</p> <p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 302 de 1996, modificado por el artículo 11 de la Ley 1731 de 2014, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 1. Creación y objetivos. Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2° de esta Ley. También serán beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante Finagro u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar un contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, así como contratos para la administración o compra de cartera o el otorgamiento de alivios con cualquier entidad habilitada para el efecto, la cual quedará facultada para comprar cartera a los establecimientos de crédito, públicos o privados, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).</p>	<p>Para los efectos de la presente ley se entenderá pequeño productor según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 16 de 1990 y por mediano productor aquella persona natural o jurídica dedicada principalmente a actividades relacionadas con la producción o comercialización del sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, que al momento de solicitar los apoyos cuente con un patrimonio neto líquido total que no supere los setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 smmlv), incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según su balance comercial, y cuyos activos no superen los 1500 SMMLV".</p> <p>Artículo 7. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras para cadenas priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Crease un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras otorgadas en condiciones FINAGRO por los intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias contraídas con proveedores de insumos agropecuarios.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios con créditos que hayan entrado en mora antes del 30 de junio de 2020.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso el productor podrá acceder a este programa de alivio y ser beneficiario del FONSA al mismo tiempo.</p> <p>Artículo 8. El establecimiento de los mecanismos previstos en esta ley deberá implementarse de forma consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales, hasta la concurrencia de las respectivas apropiaciones autorizadas en cada sector y en las respectivas entidades que les compete la implementación de las diferentes actividades descritas en la presente ley.</p> <p>Artículo 9. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

III. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **DAR PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley No 143 de 2020 Cámara "por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales".

Cordialmente,



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Coordinador



JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No 143 de 2020 Cámara

"por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales".

Decreta:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para aliviar las obligaciones financieras y no financieras de aquellos pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales afectados por fenómenos fitosanitarios, zoonosarios (generadas por plagas y enfermedades en cultivos y animales), biológicos, caída severa y sostenida de ingresos de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, afectaciones fitosanitarias y zoonosarias, climáticas y en general por cualquier otro fenómeno no controlable por el productor que haya afectado su actividad productiva y comercialización impidiéndoles dar cumplimiento a las mismas.

Artículo 2. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria. Dada las afectaciones para los sectores referidos en el artículo primero, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores, fúlcitese al Banco Agrario de Colombia S. A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera que hayan entrado en mora antes del 30 de junio de 2020, según corresponda, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno Nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario.

Artículo 3. Alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA). Los deudores con obligaciones a 30 de junio de 2020 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) creado por Ley 302 de 1996, podrán extinguir sus obligaciones hasta el 30 de junio de 2021, de acuerdo con las condiciones que establezca la Junta Directiva del FONSA y que aplicará el administrador de la cartera.

Parágrafo 1. Aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Parágrafo 2. La Junta Directiva del FONSA definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicará a la cartera concerniente.

Parágrafo 3. El FONSA asumirá todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro, causados hasta 30 de junio de 2021 respecto de los deudores que se acojan al alivio especial que se refiere este artículo.

Artículo 4. Suspensión del cobro judicial y prescripción para deudores previstos en el artículo 3° de la presente ley. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del FONSA, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio de 2021 término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.

Parágrafo. Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de restructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicara lo dispuesto en presente artículo.

Artículo 5. Modifícase el artículo 36 de la Ley 16 de 1990, el cual quedará así:

"Artículo 36. Definición de pequeño productor agropecuario, otros tipos de productor y sus recursos patrimoniales. Para los fines de la presente ley, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá pequeño productor, otros tipos de productores agropecuarios y sus recursos patrimoniales".

Artículo 6. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 302 de 1996, modificado por el artículo 11 de la Ley 1731 de 2014, el cual quedará así:

"Artículo 1. Creación y objetivos. Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2° de esta Ley. También serán beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante Finagro u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar un contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, así como contratos para la administración o compra de cartera o el otorgamiento de alivios con cualquier entidad habilitada para el efecto, la cual quedará facultada para comprar cartera a los establecimientos de crédito, públicos o privados, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Para los efectos de la presente ley se entenderá pequeño productor según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 16 de 1990 y por mediano productor aquella persona natural o jurídica dedicada principalmente a actividades relacionadas con la producción o comercialización del sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, que al momento de solicitar los apoyos cuente con un patrimonio neto líquido total que no supere los setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 smmlv), incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según su balance comercial, y cuyos activos no superen los 1500 SMMLV".

Artículo 7. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras para cadenas priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Crease un Programa de Alivio a

las Obligaciones Financieras otorgadas en condiciones FINAGRO por los intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias contraídas con proveedores de insumos agropecuarios.

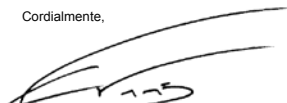
El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios con créditos que hayan entrado en mora antes del 30 de junio de 2020.

Parágrafo. En ningún caso el productor podrá acceder a este programa de alivio y ser beneficiario del FONSA al mismo tiempo.

Artículo 8. El establecimiento de los mecanismos previstos en esta ley deberá implementarse de forma consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales, hasta la concurrencia de las respectivas apropiaciones autorizadas en cada sector y en las respectivas entidades que les compete la implementación de las diferentes actividades descritas en la presente ley.

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

Cordialmente,



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Coordinador



JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos.

Bogotá D.C., 08 de octubre de 2020

Doctor
NESTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al PL No. 231 de 2020C "Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos"

Respetado Doctor Rico Rico,

De manera atenta, y en cumplimiento a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, nos permitimos poner a consideración el informe de ponencia para primer debate del PL No. 231 de 2020C "Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales", en los siguientes términos, así:

1. Origen y trámite

El texto del proyecto de ley fue radicado por el Congresista Jaime Rodríguez Contreras, el día 21 de julio de 2020 en la Secretaría General de la Corporación.

Fue radicado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 12 de agosto de 2020 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 693 de 2020.

Es de resaltar que el proyecto de ley cumple con los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 154, 158 y 169 de la Carta Política referidos a la iniciativa legislativa, unidad de materia y el título de las leyes, respectivamente.

adecuadamente con la función propia de cada una; 5) dotación de instrumentos para los diferentes servicios; 6) compra de suministros; 7) compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento, y 8) adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas de los hospitales, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidado intensivo, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva. Beneficiando concretamente principalmente a los municipios de Acacias (H. MUNICIPAL DE ACACIAS ESE), Granada (HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA), Villavicencio (I.P.S. LA ESPERANZA) y (HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO).

De conformidad con la Constitución Política, la salud es un gasto público social y según el artículo 334, cuando se trate de dichos gastos, estos son prioritarios. Con los recursos de la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Meta se beneficiaran gran parte de los hospitales públicos del Meta, ya que con los mismos se realizarán inversiones para los fines determinados en la ley, que luego serán desarrollados específicamente por la Asamblea departamental, arrojando como resultado una gran contribución en la mitigación de la problemática que padece el sistema de salud del país.

En la actual crisis en materia de salud, agudizada por la pandemia COVID 19, si bien estos recursos no son cuantiosos teniendo en cuenta los costos en lo que incurrir las entidades para la efectiva prestación de este servicio, dichos recursos sería importantes para cubrir sus obligaciones. Se hace necesario entonces con esta realidad, no crear la estampilla y dirigirla a donde están las mayores dificultades, es decir, a los hospitales de primer nivel, proponiéndose así que el cuarenta por ciento (40%) sea destinado de manera directa para ellos y el porcentaje restantes para los demás hospitales Públicos del Meta.

Es importante resaltar que de conformidad con el artículo 47 de la ley 863 de 2003, los ingresos que perciban los municipios y departamentos que adopten la presente estampilla, servirán para fortalecer los fondos de pensiones de las entidades destinatarias de dichos recursos, teniendo en cuenta que la ley referida permite una retención equivalente al veinte (20%) con destino a dichos fondos y en caso de no existir pasivo pensional en estas entidades, se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.

4. Jurisprudencia sobre las estampillas

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de "Tasas parafiscales", debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos.

2.- Objeto de la ley

Tal como se señala en la exposición de motivos, el objeto del proyecto de ley es "Crease y autorizase a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Meta, hasta por la suma de un billon de pesos (\$ 1.000.000.000.000) a precios constantes de 2020. La suma recaudada se asignará así: el cuarenta por ciento (40%) para los hospitales públicos clasificados como de primer nivel de atención y el porcentaje restantes para los demás hospitales Públicos."

La presente iniciativa consta de siete (7) artículos, incluida la vigencia.

3. Aspectos relevantes sobre el Departamento del Meta

El Departamento del Meta se encuentra localizado en la región centro-oriental de Colombia, con una extensión de 85.770 kilómetros cuadrados, siendo uno de los más extensos del país, está integrado por 29 municipios; se distribuye en tres regiones: piedemonte llanero, la planicie y el Ariari, que influyen en la presencia o no de eventos de interés en Salud Pública. Su capital es Villavicencio, es la ciudad más grande de toda la Orinoquia y de la Amazonia, es el principal lugar de desarrollo del departamento y concentra la mitad de su población. En el Departamento del Meta, seis de los 29 municipios como (Puerto Gaitán, Mapiripán, Puerto López, Mesetas, Puerto Concordia y La Macarena) cuenta con 20 resguardos indígenas.

Según estudio realizado por la Universidad de los Llanos, el departamento se caracteriza por tener una riqueza hídrica importante, sin embargo el acceso de la población, al agua potable es menor al 40% según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, del año 2005, situación que influye en la presencia de enfermedades infecciosas tales como enfermedad diarreica aguda y enfermedades parasitarias. Así mismo, los Municipios como Mapiripán, La Macarena, Uribe, Cabuyaro, San Juanito y El Calvario, se caracterizan por presentar dificultades en las vías de accesibilidad geográfica debido a la precaria situación de la red vial existente. Esto afecta la prestación del servicio de salud de sus habitantes, que se refleja en el alto costo y dificultad en el traslado de pacientes a niveles de mayor complejidad, aumento de la mortalidad y deterioro en la oportunidad y la calidad de la atención.

Los recursos recaudados por concepto de la estampilla pro-hospitales sería destinado exclusivamente a atender: 1) acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de salud y prevención de las enfermedades; 2) capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo; 3) mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física; 4) adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias, para cumplir

Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado. Las tasas están ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario beneficiador del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común. Entre estos servicios se pueden enmarcar la educación, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social.

La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el Departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica. Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.



En materia educativa, la Constitución indica en el artículo 67 que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; y por su parte, el artículo 69 establece que la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado y de igual forma, fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo, del mismo modo que facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Tratándose de impuestos, el artículo 338 superior señala que

"(...) en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)"

5.- Cambios propuestos por el Coordinador y Ponente al citado Proyecto de Ley

En la discusión para la elaboración de la ponencia, el Coordinador y el Ponente han determinado incorporar las siguientes modificaciones, previa revisión detallada de cada una de las disposiciones a modificar o eliminar. Resulta pertinente mencionar, que se llegó a un consenso para llegar a un punto de equilibrio entre las posiciones de los congresistas.

<p>Disposición del PL 231 de 2020 "Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Meta"</p> <p>Título: "Por medio de la cual se crea y autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta para emitir la estampilla Pro-Hospitales Públicos del Departamento del Meta"</p> <p>ARTÍCULO 1o. OBJETO Y VALOR DE LA EMISIÓN. Crease y autorizase a la Asamblea del Departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Meta, hasta por la suma de un billón de pesos (\$ 1.000.000.000.000) a precios constantes de 2020. La suma recaudada se asignará así: el cuarenta por ciento (40%) para los hospitales públicos clasificados como de primer nivel de atención y el porcentaje restantes para los demás hospitales Públicos.</p> <p>ARTÍCULO 2o. DESTINACIÓN. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior 	<p>Artículo con los cambios efectuados</p> <p>"Por medio de la cual se crea y autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Meta"</p> <p>ARTÍCULO 1o. OBJETO Y VALOR DE LA EMISIÓN. Crease y autorizase a la Asamblea del Departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Meta, hasta por la suma de un billón de pesos (\$ 1.000.000.000.000) TRES CIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$300.000.000.000) a precios constantes de 2020. La suma recaudada se asignará así: el cuarenta por ciento (40%) para los hospitales públicos clasificados como de primer nivel de atención y el porcentaje restantes para los demás hospitales Públicos.</p> <p>Parágrafo 1. Se autoriza la emisión de la estampilla, para su recaudo, por un término de treinta (30) años, a partir de la entrada en vigencia de la aplicación de la presente ley. Se entenderá cumplido el espíritu de la ley, cuando se cumplan alguna de las DOS (2) condiciones.</p> <p>ARTÍCULO 2o. DESTINACIÓN. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior 	<p>para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.</p> <ol style="list-style-type: none"> Dotación de instrumentos para los diferentes servicios. Compra de suministro. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas de los hospitales, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidado intensivo, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva. <p>PARÁGRAFO 1º. La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. La Asamblea Departamental del Meta determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales públicos indicados en el artículo 1o. de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 3o. ATRIBUCIÓN. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento del Meta. La Asamblea Departamental del Meta facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que hagan obligatorio el</p>	<p>para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.</p> <ol style="list-style-type: none"> Dotación de instrumentos para los diferentes servicios. Compra de suministro. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas de los hospitales, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidado intensivo, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva. <p>PARÁGRAFO 1º. La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. La Asamblea Departamental del Meta determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales públicos indicados en el artículo 1o. de la presente ley.</p> <p>El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones de los Hospitales Públicos del Departamento del Meta, que la Asamblea Departamental determine sobre los valores recaudados.</p> <p>ARTÍCULO 3o. ATRIBUCIÓN. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento del Meta. La Asamblea Departamental del Meta facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que hagan obligatorio el</p>
<p>uso de la estampilla, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1o. de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 4o. INFORMACIÓN AL GOBIERNO NACIONAL. Las providencias que expida la Asamblea Departamental del Meta en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.</p> <p>ARTÍCULO 5o. RESPONSABILIDAD. La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.</p> <p>ARTÍCULO 6o. RECAUDOS Y CONTROL. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley.</p> <p>El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental del Meta y de las municipales en donde existan.</p> <p>ARTÍCULO 7o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>uso de la estampilla, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1o. segundo de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 4o. INFORMACIÓN AL GOBIERNO NACIONAL. Las providencias ordenanzas que expida la Asamblea Departamental del Meta en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.</p> <p>ARTÍCULO 5o. RESPONSABILIDAD. La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.</p> <p>ARTÍCULO 6o. RECAUDOS Y CONTROL. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley.</p> <p>El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental del Meta y de las municipales en donde existan.</p> <p>ARTÍCULO 7o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p style="text-align: center;">Proposición</p> <p>Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, se propone a la plenaria de la Comisión Tercera dar primer debate al PL No. 231 de 2020C "Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos" con el articulado propuesto a continuación.</p> <p>De los honorables Representantes,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>OSCAR DARIO PEREZ PINEDA Representante a la Cámara Ponente</p> </div> </div>	

6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PL No. 231 de 2020C "Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos"

ARTÍCULO 1o. OBJETO. Autorízase a la Asamblea del Departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, hasta por la suma de TRES CIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$300.000.000.000.00) a precios constantes de 2020.

Parágrafo 1. Se autoriza la emisión de la estampilla, para su recaudo, por un término de treinta (30) años, a partir de la entrada en vigencia de la aplicación de la presente ley. Se entenderá cumplido el espíritu de la ley, cuando se cumplan alguna de las DOS (2) condiciones.

ARTÍCULO 2o. DESTINACIÓN. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones de los Hospitales Públicos del Departamento del Meta, que la Asamblea Departamental determine sobre los valores recaudados.

ARTÍCULO 3o. ATRIBUCIÓN. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento del Meta. La Asamblea Departamental del Meta facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo segundo de la presente ley.

ARTÍCULO 4o. INFORMACIÓN AL GOBIERNO NACIONAL. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental del Meta en desarrollo de la presente ley, serán informadas al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.

ARTÍCULO 5o. RESPONSABILIDAD. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

ARTÍCULO 6o. CONTROL. El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental del Meta y de las municipales en donde existan.

ARTÍCULO 7o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,



CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL EMPRENDIMIENTO Y EL ESCALAMIENTO DEL TEJIDO EMPRESARIAL NACIONAL."

Bogotá, D.C., 13 de octubre de 2020

Honorable Representante:

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley Número 310 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional."

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Número 310 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional."

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

1. Antecedentes.

1.1. Radicación del proyecto.

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

2. Contenido del proyecto de ley.

2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.

2.1.1. Objetivo y relevancia del proyecto de Ley.

2.1.1.1. Relevancia del emprendimiento y del tejido empresarial en Colombia.

2.1.1.1.1. Obtención de mayor productividad.

2.1.1.1.2. Conformación del tejido empresarial del país.

2.1.1.2. Importancia de crear fuentes de financiamiento alternativas para impulsar el emprendimiento y escalamiento empresarial en Colombia.

- 2.1.1.2.1. Supervivencia de las empresas en Colombia.
- 2.1.1.2.2. Panorama en materia de financiamiento de los emprendimientos y empresas en Colombia.
- 2.1.2. Contexto normativo.
- 2.1.3. Problemática a resolver.
- 2.1.4. Beneficios de la iniciativa.
- 2.1.4.1. Mejoramiento de la productividad y mayor formalización.
- 2.1.4.2. Fortalecimiento al tejido empresarial colombiano.
- 2.1.4.3. Empleo.
- 2.1.4.4. Impulso a una mayor supervivencia de las empresas en el país a través de la ampliación de oferta de fuentes de financiación del empresariado nacional.

3. Consideraciones de los ponentes con respecto al proyecto de ley.

3.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.

3.2. Consideraciones de conveniencia.

3.2.1. Mejoramiento de la productividad y mayor formalización.

3.2.2. Fortalecimiento al tejido empresarial colombiano.

3.2.3. Empleo.

3.2.4. Impulso a una mayor supervivencia de las empresas en el país a través de la ampliación de oferta de fuentes de financiación del empresariado nacional.

4. De los conceptos institucionales.

4.1. Del concepto institucional de INNPulsa.

4.2. Del concepto institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

4.3. Del concepto institucional de la Asociación Colombiana de Fondos de Capital Privado ColCapital.

5. Conclusiones de las consideraciones de los ponentes con respecto al proyecto de ley y los conceptos institucionales.

6. Declaración de impedimento.

7. Pliego de modificaciones.

8. Proposición con que termina el informe de ponencia.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Radicación del proyecto.

De conformidad con la Gaceta del Congreso 739 del 19 de agosto de 2020, el Proyecto de Ley Número 310 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional." fue radicado con las firmas de 21 parlamentarios de diversos partidos políticos. Las firmas que constan en la gaceta corresponden a:

HR Erasmo Elías Zuleta Bechara	HR Cesar Augusto Lorduy Maldonado	HR Carlos Julio Bonilla Soto
HR Yamil Hernando Arana Padauí	HR John Jairo Roldan Avendaño	HR Jaime Felipe Lozada Polanco
HR Néstor Leonardo Rico	HR Wilmer Carrillo Mendoza	HR Oscar Darío Pérez Pineda
HR Salim Villamil Quessep	HR Jhon Jairo Cárdenas Moran	HR Katherine Miranda Peña
HR Alejandro Carlos Chacón	HR José Gabriel Amar Sepúlveda	HR Nidia Marcela Osorio Salgado
HR Fabio Fernando Arroyave Rivas	HS Ciro Alejandro Ramirez	HS José Alfredo Gnecco
HS Andrés García Zuccardi	HS Mauricio Gómez Amin	HS Richard Aguilar.

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 21 de septiembre de 2020 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del Proyecto de Ley Número 310 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional." los siguientes parlamentarios:

Coordinadores:

Erasmo Elías Zuleta Bechara.

Oscar Darío Pérez Pineda.

José Gabriel Amar Sepúlveda.

<p>Ponentes: John Jairo Cárdenas Moran. Yamil Hernando Arana Padauí. John Jairo Roldan Avendaño.</p> <p>Posteriormente, el día 2 de septiembre de 2020 la mesa directiva de la Comisión Tercera, otorgó a los ponentes de la iniciativa, un plazo de 15 días calendario para la presentación de la ponencia para el debate.</p> <p>2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>Conforme al texto publicado en la Gaceta del Congreso 739 del 19 de agosto de 2020, a continuación, se hace una breve descripción de los 4 artículos que componen el proyecto de ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Artículo 1° del proyecto de ley establece su objetivo que es el de incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial colombiano a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado. • El Artículo 2° del proyecto de ley pretende modificar el inciso 2° del artículo 100 de la Ley 100 de 1993, estableciendo que como mínimo un 3% de los recursos administrados por las administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad, deberán ser invertidos en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos", siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial colombiano, exceptuando a las empresas del sector minero energético. <p>Así las cosas, el artículo 100 de la Ley 100 quedaría así:</p> <table border="1" data-bbox="181 989 776 1128"> <tr> <td style="text-align: center;"> NORMATIVIDAD VIGENTE LEY 100 DE 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones LIBRO I SISTEMA GENERAL DE PENSIONES TÍTULO III. </td> <td style="text-align: center;"> PROYECTO DE LEY "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional." </td> </tr> </table>	NORMATIVIDAD VIGENTE LEY 100 DE 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones LIBRO I SISTEMA GENERAL DE PENSIONES TÍTULO III.	PROYECTO DE LEY "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional."	<table border="1" data-bbox="844 373 1458 1154"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD CAPÍTULO VIII. ADMINISTRADORAS DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones. Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno Nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el régimen de inversiones que defina. El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo. Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos", siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial colombiano, exceptuando a las empresas del sector minero energético. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones. Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno Nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el régimen de inversiones que defina. El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o </td> </tr> </table>	RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD CAPÍTULO VIII. ADMINISTRADORAS DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones. Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno Nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el régimen de inversiones que defina. El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o	ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo. Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos", siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial colombiano, exceptuando a las empresas del sector minero energético. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones. Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno Nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el régimen de inversiones que defina. El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o
NORMATIVIDAD VIGENTE LEY 100 DE 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones LIBRO I SISTEMA GENERAL DE PENSIONES TÍTULO III.	PROYECTO DE LEY "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional."				
RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD CAPÍTULO VIII. ADMINISTRADORAS DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones. Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno Nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el régimen de inversiones que defina. El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o	ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, las administradoras de los recursos del sistema, con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo. Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos", siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial colombiano, exceptuando a las empresas del sector minero energético. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones. Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno Nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el régimen de inversiones que defina. El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o				
<table border="1" data-bbox="162 1540 766 1761"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> colocación de recursos de los Fondos de Pensiones. Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto. </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> colocación de recursos de los Fondos de Pensiones. Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto. </td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo 3° establece que el porcentaje mínimo de inversión de recursos en Fondos de Capital Privado de que trata el inciso segundo del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la ley. • El artículo 4° trata sobre la vigencia. <p>2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.</p> <p>La exposición de motivos del Proyecto de Ley, tal como fue presentada por los autores, consta de 6 partes a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> Objetivo y relevancia del Proyecto de Ley. Antecedentes. Problemática a resolver. Beneficios de la iniciativa. Declaración de impedimento. Contenido del Proyecto de Ley. <p>A continuación, se resaltan los apartes más relevantes de las primeras 4 partes de la iniciativa para una ilustración íntegra de los Honorables Congresistas:</p>	colocación de recursos de los Fondos de Pensiones. Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto.	colocación de recursos de los Fondos de Pensiones. Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto.	<p>2.1.1. Objetivo y relevancia del proyecto de Ley.</p> <p>Conforme consta en la exposición de motivos del proyecto de ley según los autores, el presente proyecto tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial colombiano a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado que inviertan en el país, convirtiendo a estos instrumentos en una fuente de financiamiento relevante para estos fines.</p> <p>A continuación, se señala brevemente la importancia del emprendimiento y de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas en el país (tejido empresarial) y la importancia de crear fuentes de financiamiento alternativas para su consolidación y crecimiento, conforme consta en la exposición de motivos.</p> <p>2.1.1.1. Relevancia del emprendimiento y del tejido empresarial en Colombia.</p> <p>La relevancia del emprendimiento y del tejido empresarial en Colombia, se puede sintetizar en los siguientes aspectos:</p> <p>2.1.1.1.1. Obtención de mayor productividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el ensayo titulado "<i>La naturaleza de la firma</i>", Coase (1937)¹, identifico la razón por la cual las firmas se conforman: es más económico direccionar tareas por mandato al interior de una compañía, que a través de la negociación de contratos por separado para cada transacción en el mercado. Así, la creación de las firmas minimiza los costos de transacción² e incrementa la productividad del aparato productivo. • Los emprendimientos y las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas formales incrementan la productividad. Conforme a estudios basados en la evidencia del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial, De Vries (2010)³, utilizando un conjunto de datos de 11.000 empresas en Brasil, encuentra que los pequeños minoristas formales son en promedio 65% más <p><small>1 Coase R.H. (1937). "The Nature of the Firm". <i>Economica</i>. 2 Según C.O. Matthews (1986) , los costos de transacción son aquellos costos en los cuales se incurre por perfeccionar los contratos ex ante, monitorearlos y hacerlos cumplir ex post. Se diferencian de los costos de producción porque solo se refieren a los costos de ejecutar un contrato. 3 De Vries (2010). "Small Retailers in Brazil: Are Formal Firms Really More Productive?". Disponible en https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220380903147668#.UrmWdScV-So</small></p>		
colocación de recursos de los Fondos de Pensiones. Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto.	colocación de recursos de los Fondos de Pensiones. Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto.				

productivos que sus contrapartes informales. De Vries sugiere que esto puede deberse a:

- o Los beneficios del acceso al crédito formal.
 - o Los bienes públicos como los contratos legales.
 - o La capacidad de anunciar o publicitar.
 - o La posibilidad de aumentar la base de clientes mediante la emisión de recibos de impuestos.
- Para el caso colombiano, de acuerdo a Fedesarrollo, Fernández (2017)⁴: “el sector informal en las principales 24 ciudades comprende: el 59% de las firmas, el 37% de los trabajadores y el 33% del producto. Esta alta informalidad es perjudicial para el país en términos de: satisfacción laboral e ingresos percibidos de los trabajadores; menor probabilidad de cumplimiento de la normativa tributaria, sanitaria, ambiental y de calidad; competencia desleal y corrupción, y bajos niveles de productividad.”.
 - Mejorar la productividad en Colombia es un imperativo. Conforme a información del consignada en The Conference Board⁵, del 2010 al 2018 el promedio de crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) a nivel mundial fue de 0.05%, a nivel Latinoamérica fue de -0.8% y en Colombia fue de -1.2% (A modo de comparación en Chile fue de -1.6%, Brasil -0.93%, Argentina -0,3%, Perú 0,29% y México 0,36%).

Región	Prom 1990- Prom 2000- Prom 2010-		
	1999	2009	2018
United States	0.64	0.60	0.08
Other Developing Asia	-1.09	0.77	0.33
Latin America	0.14	-0.36	-0.80
Emerging Markets and Developing Economies	-0.83	0.92	-0.05
World	-0.28	0.46	0.05
EU-28	0.08	-0.26	0.20

Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (Original version), April 2019

	Prom 1990- 1999	Prom 2000- 2009	Prom 2010- 2018
China (Alternative)	-0.42	1.35	-0.44
South Korea	0.87	1.27	0.61
Argentina	2.00	0.31	-0.30
Brazil	-0.35	-0.17	-0.93
Chile	0.10	-1.06	-1.60
Colombia	0.17	-1.13	-1.20
Costa Rica	-2.09	-1.04	0.95
Mexico	0.50	-0.81	0.36
Peru	-1.81	0.30	0.29
Venezuela	0.59	0.68	-7.36
United States	0.64	0.60	0.08

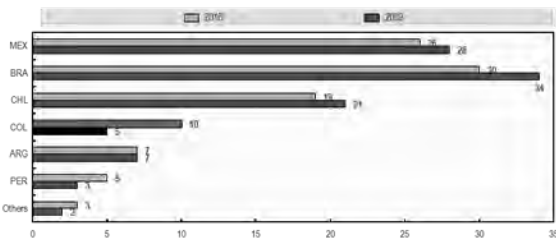
⁴ Fernández C. (2018). “Informalidad empresarial en Colombia). Fedesarrollo.
⁵ Esta institución es un Think tank conformado por académicos y representantes de diferentes multinacionales a nivel global. Su base de datos es elaborada en cooperación con la University of Groningen.

De lo anterior, se concluye que la población empresarial Mipyme es muy relevante, dado que el 99.5% de las empresas existentes en el país son Mipymes, pero la situación de las grandes empresas en el país no es halagadora.

Además de solo representar el 0.4% del total de empresas en el país, a nivel latinoamericano según la OCDE (2019)⁶, el número de multilaterales de Colombia es de 10 compañías para el año 2016, mientras el de Chile fue de 19 (casi el doble que Colombia), el de México de 26 y el de Brasil de 30.

NÚMERO DE MULTILATINAS 2009 VS 2016

(Ventas superiores a USD\$ 250 millones en 2015, con operaciones relevantes en al menos 2 países diferentes al país de origen)



FUENTE: OCDE.

2.1.1.2. Importancia de crear fuentes de financiamiento alternativas para impulsar el emprendimiento y escalamiento empresarial en Colombia.

2.1.1.2.1. Supervivencia de las empresas en Colombia.

Conforme consta en la exposición de motivos, el proyecto de ley tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial del país, a través

⁶ OCDE (2019). Production Transformation, Policy Review of Colombia. UNLEASHING PRODUCTIVITY.

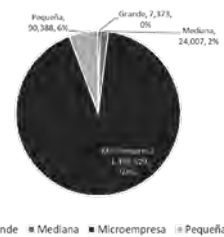
Cabe destacar, que la variación porcentual de la PTF de Colombia del periodo 2010-2018 es menor a la de las 2 décadas anteriores (-1.2% Vs -1.13% y 0.17% respectivamente).

Después de la anterior descripción, los autores concluyen que la presente iniciativa al promover el emprendimiento y el tejido empresarial en general, incentiva la formalidad y de esta forma la productividad.

2.1.1.2. Conformación del tejido empresarial del país.

- El mayor número de empresas existentes en Colombia corresponden a Mipymes, pero, además, nuestras “grandes empresas”, son pequeñas en términos relativos si se compara con otros países. Con base en información reportada por Confecámaras, a dic-18 el número total de empresas formales en Colombia ascendió a 1.580.097, de las cuales el 99.5%, fueron Mipymes, con una distribución del 92.3% para microempresas (1.458.329), 5.7% pequeñas empresas (90.388) y 1.5% medianas empresas (24.007). Tan solo un 0.4% de las empresas fueron grandes (7.313).

NÚMERO TOTAL DE EMPRESAS FORMALES POR TAMAÑO DIC-18

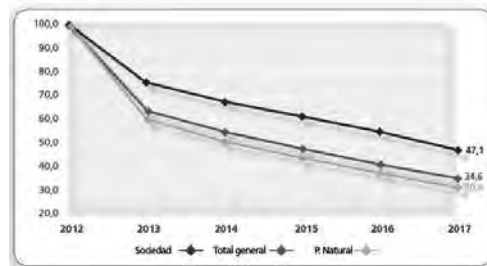


FUENTE: Confecámaras.

del fortalecimiento de los fondos de capital privado haciendo que estos instrumentos se constituyan en un mecanismo de financiación alternativo relevante en el empresariado colombiano.

Lo anterior puede incidir directamente en la supervivencia de las empresas en el país. Según Confecámaras (2018)⁷, de cada 100 empresas creadas formalmente en 2012, tan solo sobrevivieron 34 al término de 5 años, y esta cifra representa una mejora con respecto a la métrica de las empresas nacidas en el 2011, donde tan solo 29 sobrevivieron después de 5 años de creadas.

TASA DE SUPERVIVENCIA DE LAS EMPRESAS A 5 AÑOS SEGÚN ORGANIZACIÓN JURÍDICA



FUENTE: Confecámaras.

En la anterior grafica se muestra que después de un año de creadas 100 compañías, tan solo sobreviven 62, al cabo de 2 años 55, al cabo de 3 años 49, al cabo de 4 años 40 y al cabo de 5 años 34.

En términos comparativos la posición relativa de Colombia en términos de supervivencia empresarial no es la mejor. Con estadísticas del año 2016, según Confecámaras (2017)⁸, mientras en Chile y Argentina, de cada 10 sociedades

⁷ Confecámaras (2018). “Nuevos hallazgos de la supervivencia y crecimiento de las empresas en Colombia”.

⁸ Confecámaras (2017). “Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia”. Confecámaras.

creadas, 5 siguen activas después de cinco años de operación, en Colombia tan solo 4 y en México solo lo hacen 3.

Pais	Supervivencia empresarial en 1 año	Supervivencia empresarial en 3 años	Supervivencia empresarial en 5 años
Bélgica	92,0	86,1	82,2
Finlandia	80,2	57,8	63,5
Austria	58,5	69,7	59,1
Eslovenia	60,2	65,6	56,6
Luxemburgo	83,3	70,6	65,0
Francia	77,9	66,4	51,5
Estados Unidos	79,4	61,9	51,0
España	76,4	65,1	49,5
Chile	55,2	63,0	49,4
Argentina	-	60,1	49,1
Italia	63,1	61,3	47,3
Holanda	52,6	68,1	45,3
República Checa	61,8	60,4	44,6
Bulgaria	79,2	60,4	43,9
Polonia	37,6	55,7	43,8
Estonia	83,0	65,6	43,6
Noruega	85,7	53,4	43,6
Dinamarca	75,4	52,3	43,2
Colombia	78,3	61,0	42,4
Reino Unido	86,3	49,6	39,7
Alemania	76,0	59,3	39,6
Hungría	73,6	50,1	39,5
México	97,0	-	35,0
Portugal	69,0	35,1	29,6

FUENTE: Confecámaras.

Como corolario de lo anterior, hay que reconocer en este apartado que, aunque como resultado favorable para el desempeño económico el país, la mayoría de las veces se habla de nuevas empresas creadas, también se presenta una salida importante de compañías del tejido empresarial.

Así, por ejemplo, mientras entre 2013 y 2017 fueron creadas un total de 1.075.908 empresas, a su vez, salieron del mercado 1.011.613, lo que equivale a una tasa de entrada neta promedio de 1.1%.

FLUJO DE EMPRESAS EN COLOMBIA (2013-2017)

AÑO	STOCK DE EMPRESAS	NACIMIENTOS	BAJAS	TEB (%)	TSB (%)
2013	1.313.899				
2014	1.400.969	285.351	271.479	21,7	20,7
2015	1.440.585	242.211	212.710	17,3	15,2
2016	1.451.718	258.955	262.224	18,0	18,2
2017	1.532.290	289.391	265.200	19,9	18,3

Tasa Entrada Bruta Promedio	19,2
Tasa Salida Bruta Promedio	18,1
Tasa de Entrada Neta Promedio	1,1

FUENTE: Confecámaras.

Al analizar las variables que explican la supervivencia empresarial, Confecámaras (2017) encontró que una de ellas era la limitación de recursos propios y de acceso al crédito⁹.

Por ende, la presente iniciativa al fortalecer los fondos de capital privado que inviertan en el país y convertirlos como una importante fuente de financiamiento para los emprendimientos y empresas en general, contribuye a mejorar la supervivencia de estas entidades en Colombia.

2.1.1.2.2. Panorama en materia de financiamiento de los emprendimientos y empresas en Colombia.

- En materia de emprendimiento, su financiación en el país necesita ser fortalecida. Conforme al Índice de Contexto de Emprendimiento Nacional que

⁹ Las variables analizadas por Confecámaras (2017) fueron el tamaño de la empresa, sector al que pertenece la empresa, si la empresa cuenta con multi establecimientos, si es exportadora, si tiene acceso al crédito centrado en garantías mobiliarias, la tasa de entrada neta de empresas del sector, el crecimiento del sector, el grado de desarrollo de la región donde se localiza la compañía y si esta corresponde o no al área metropolitana.

desarrolla el Global Entrepreneurship Monitor (2018-2019)¹⁰ y que evalúa 12 condiciones marco del entorno para el emprendimiento en una economía¹¹, entre 54 países, Colombia se encuentra en la posición número 32, por debajo de países de la región como Argentina (posición 21), México (Posición 23) y Chile (Posición 26).

A pesar que según el punto de vista de la institución "El impacto positivo de la nueva administración del presidente Iván Duque, cuya visión se centra en el emprendimiento como uno de sus pilares de crecimiento, se puede ver en nuestros resultados GEM 2018. La actividad de emprendimientos en etapa temprana en un 13% más alta en 2018 con respecto a 2017 y se espera que crezca en los próximos cuatro años debido a las nuevas políticas y programas de apoyo del gobierno.", el pilar de financiamiento es el de segundo peor comportamiento (posición 47 entre 54) después del de dinámica del mercado interno (posición 50 entre 54).

¹⁰ Global Entrepreneurship Monitor (2018-2019). "2018-2019 Global Report". Global Entrepreneurship Monitor. El GEM es un emprendimiento social sin ánimo de lucro fundado por el London Business School y Babson College.

¹¹ Las 12 condiciones marco analizadas son: Financiamiento, apoyo y relevancia de las políticas gubernamentales, impuestos y burocracia gubernamental, programas de emprendimiento gubernamentales, educación escolar en emprendimiento, educación avanzada en emprendimiento, transferencias para investigación de desarrollo, infraestructura comercial y legal, dinámica del mercado interno, regulaciones de entrada, infraestructura física y normas culturales y sociales.



FUENTE: GEM.

A nivel regional, en el componente de financiamiento, el puntaje de Colombia (puntaje de 3.56/9) es el peor con nuestros comparables y es superado por países como Brasil (puntaje de 5.34/9), Chile (puntaje de 4.26/9), México (puntaje de 4.44/9), Perú (puntaje de 3.96/9) y Uruguay (3.91/9).

- De otra parte, en lo que respecta a financiamiento para Pymes, conforme al Global Competitiveness Report 2019 elaborado por el Foro Económico Mundial, el país ocupa la posición 73 entre 141 economías, superado por países de la región como Chile (47/141), Uruguay (57/141), Panamá (44/141) y Paraguay (67/141).
- El limitado acceso a financiamiento para la transformación productiva del país ha sido reconocido por el gobierno nacional en diferentes instancias. Por ejemplo, en el CONPES 3866 de Política Nacional de Desarrollo Productivo, citando al Consejo Privado de Competitividad, se reconoció que

"La falta de acceso a financiamiento es uno de los principales obstáculos para incrementar la productividad, inyectar capital a las unidades productivas más eficientes y permitir la entrada de nuevos negocios. Al respecto, los empresarios colombianos consideran que las tasas de intermediación son muy altas, lo cual suele limitar sus decisiones de inversión. De acuerdo con datos del Enterprise Survey del Banco Mundial, los empresarios en Colombia perciben que el acceso a financiamiento es el mayor obstáculo en el ambiente de negocios. Dicho obstáculo afecta principalmente a las pymes, a los pequeños productores agropecuarios, a los nuevos emprendimientos y a los emprendimientos en sectores modernos, donde los niveles de riesgo son mayores y los colaterales son menos tangibles"

- Los anteriores problemas de financiamiento se han acentuado en los últimos meses a causa de las medidas adoptadas para contener la propagación del Coronavirus en el país.

2.1.2. Contexto normativo.

Según la exposición de motivos, la presente iniciativa tiene como antecedente el Proyecto de Ley 319 de 2020 Cámara, que fue retirado para la incorporación de algunos ajustes y una mayor socialización, y de esa forma enriquecerlo.

En cuanto al contenido se refiere, es importante recordar que la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" estableció en su artículo 12 que el Sistema General de Pensiones, estaría compuesto por 2 regímenes excluyentes que coexistirían: El régimen solidario de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad.

Para el caso del régimen de ahorro individual con solidaridad, se estableció en el artículo 90 de la misma ley, que este régimen sería administrado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Posteriormente, y de conformidad con el artículo 100 de la misma disposición, el literal d) del artículo 14 del Decreto Ley 656 de 1994, modificado por el artículo 55 de la Ley 1328 de 2009, estableció como obligación de las AFP invertir los recursos

del sistema en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto estableciere el Gobierno Nacional.

En la actualidad, la reglamentación de las condiciones y parámetros del régimen de inversión de los Fondos de Pensiones Obligatorias (FPO) se encuentra integrada en el decreto 2555 de 2010 "Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones", particularmente en el título 12 del libro 6 de la parte 2.

En el texto de la Ley 100 de 1993, y muy especialmente en su artículo 100, únicamente se hace referencia al límite superior de las inversiones de los FPO en títulos de deuda pública. El artículo 100 de la Ley 100 de 1993 establece:

"ARTÍCULO 100. INVERSIÓN DE LOS RECURSOS. Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de los recursos del sistema, las administradoras los invertirán en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los cuales deberán considerar, entre otros, tipos y porcentaje de activos admisibles según el nivel de riesgo.

En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones.

Dentro del esquema de multifondos, particularmente en relación con el definido como el de mayor riesgo, el Gobierno Nacional establecerá su régimen de inversiones con el objetivo de procurar la mejor rentabilidad ajustada por riesgo a los afiliados y la Superintendencia Financiera ejercerá una estricta vigilancia al cumplimiento de la composición del portafolio de dicho fondo, según lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el régimen de inversiones que defina.

El Gobierno Nacional podrá definir los requisitos que deban acreditar las personas jurídicas que sean destinatarias de inversión o colocación de recursos de los Fondos de Pensiones.

Las normas que establezca el Gobierno Nacional sobre la inversión de los recursos del sistema deberán contemplar la posibilidad de invertir en activos financieros vinculados a proyectos de infraestructura, en títulos provenientes

de titularización de cartera de microcrédito y en títulos de deuda de empresas que se dedican a la actividad del microcrédito, de acuerdo con los límites, requisitos y condiciones que se determinen para el efecto."

Con este mandato y parámetros de la Ley 100 de 1993, en el decreto 2555 de 2010 se reglamentó todo lo referente a las inversiones que del portafolio de los FPO se pueden realizar en diferentes clases de activos, dentro de los que se encuentran los Fondos de Capital Privado.

En lo que respecta a las inversiones admisibles y límites de inversiones en los Fondos de Capital Privado, dichos asuntos son tratados en los artículos 2.6.12.1.1, 2.6.12.1.2, 2.6.12.1.6 y 2.6.12.1.7 del decreto 2555 de 2010, recientemente modificados por el decreto 765 de 2016. En el siguiente cuadro comparativo se resumen las disposiciones de interés previas al decreto 765 de 2016 y las de este (vigentes):

NORMATIVIDAD VIGENTE (DECRETO 2555 DE 2010)	NORMATIVIDAD ANTERIOR AL DECRETO 765 DE 2016
<p>Artículo 2.6.12.1.1 Características del régimen de inversión de los tipos de fondos de pensiones obligatorias. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p> <p>Los tipos de fondos de pensiones obligatorias tendrán las siguientes características: Fondo Conservador: Tipo de fondo que a través de la gestión eficiente de sus recursos por parte de la AFP procura el mejor retorno posible al final del periodo de acumulación de aportes con baja exposición al riesgo. Fondo Moderado: Tipo de fondo que a través de la gestión eficiente de sus recursos por parte de la AFP procura el mejor retorno posible al final del periodo de acumulación de aportes con moderada exposición al riesgo. Fondo de Mayor Riesgo: Tipo de fondo que a través de la gestión eficiente de sus recursos por parte de la AFP procura el mejor retorno posible al final del periodo de acumulación de aportes con mayor exposición al riesgo. Fondo Especial de Retiro Programado: Tipo de fondo con el cual se busca una administración orientada al pago de las pensiones.</p>	

Artículo 2.6.12.1.2 Inversiones admisibles. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)

Con el propósito de que los recursos de los diferentes tipos de fondos de pensiones obligatorias en el régimen de ahorro individual con solidaridad y los recursos de los fondos de cesantía y sus portafolios de corto y largo plazo, se encuentren respaldados por activos que cuenten con la requerida seguridad, rentabilidad y liquidez, las AFP deben invertir dichos recursos en las condiciones y con sujeción a los límites que se establecen en los Títulos 12 y 13 del Libro 6 de la Parte 2 del presente decreto.

De acuerdo con lo anterior, los recursos de los diferentes tipos de fondos de pensiones obligatorias y los portafolios de los fondos de cesantía se pueden invertir en los activos que se señalan a continuación:

1. Títulos, valores o participaciones de emisores nacionales.

(...)

1.10 (Modificado por el artículo 1° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016. Comenzó a regir a partir del 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) Inversiones en fondos de capital privado que tengan por finalidad invertir en empresas o proyectos productivos en los términos previstos en la Parte 3 del presente decreto o demás normas que lo modifiquen o sustituyan, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos" y los fondos de capital privado inmobiliario. Las AFP podrán adquirir compromisos para participar o entregar dinero, sujetos a plazo o condición, para realizar la inversión prevista en este numeral.

Considerando la naturaleza de los fondos de capital privado, la AFP debe tener a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia: a) los criterios de inversión y riesgo que se tuvieron en cuenta para realizar la inversión y las evaluaciones de la relación riesgo-retorno de los mismos frente a los resultados esperados, y b) la documentación relacionada con la inversión o su participación. La obligación aquí prevista deberá estar incluida dentro de sus políticas de inversión.

<p>La Sociedad Administradora del fondo de capital privado o el Gestor Profesional, en caso de que exista, deberá tener a disposición de sus inversionistas toda la información relevante acerca de la constitución de los portafolios de inversión, la valoración de los activos subyacentes y los elementos que permitan conocer, identificar y valorar, entre otras, cada una de sus inversiones. De acuerdo con lo anterior, la política de inversión de los fondos de capital privado deberá estar definida de manera previa y clara en su reglamento, deberá contemplar el plan de inversiones, indicando el tipo de activos subyacentes y los criterios para su selección. Adicionalmente, el reglamento deberá establecer el tipo de inversionistas permitidos en el fondo de capital privado.</p> <p>Al momento de realizar la inversión y durante la vigencia de la misma, la AFP deberá verificar que el gerente del fondo de capital privado cuando haga las veces de gestor profesional, o el gestor profesional, según sea el caso, acredite por lo menos cinco (5) años en la administración o gestión del (los) activo(s) subyacente(s) del fondo, dentro o fuera de Colombia. Tratándose de fondos de capital privado que cuenten con un gestor profesional que sea una persona jurídica, dicha experiencia también podrá ser acreditada por su representante legal o su matriz. En el caso de los fondos subyacentes en los denominados "fondos de fondos", para dichos fondos subyacentes será igualmente exigible el requisito de experiencia del gerente o del gestor.</p> <p>No serán admisibles las inversiones en fondos de capital privado que inviertan en activos, participaciones y títulos cuyo emisor, aceptante, garante o propietario sea la AFP, las filiales o subsidiarias de la misma, su matriz o las filiales o subsidiarias de ésta, salvo que se trate de fondos de capital privado que destinen al menos dos terceras (2/3) partes de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura, bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012, y cuyas inversiones sean aprobadas por la Junta Directiva de la AFP. Órgano que al momento de realizar la inversión y durante la vigencia de la misma deberá garantizar que:</p> <p>i. El gerente del fondo de capital privado cuando haga las veces de gestor profesional, o el gestor</p>		<p>profesional, según sea el caso, y los miembros del comité de inversiones tengan la calidad de independientes de la AFP, conforme a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 44 de la Ley 964 de 2005. En los casos en los que el gestor profesional sea una persona jurídica, el mismo no deberá ser vinculado a la AFP, aplicando la definición contenida en el artículo 2.6.12.1.15 del presente Decreto.</p> <p>ii. La suma de las participaciones de los fondos administrados por la AFP, de la AFP y de sus vinculados, sea menor al cincuenta por ciento (50%) del valor del patrimonio del fondo de capital privado. Para la aplicación de este límite deberá tenerse en cuenta la definición de vinculado contenida en el artículo 2.6.12.1.15 del presente Decreto y entenderse como patrimonio del fondo de capital privado el valor total de los compromisos de capital y los aportes al mismo.</p> <p>La Sociedad Administradora del fondo de capital privado deberá verificar que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los literales i) y ii) antes citados, informarlo al comité de vigilancia del fondo de capital privado para el cumplimiento de sus funciones y mantener dicha verificación a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>Artículo 2.6.12.1.2 Inversiones admisibles. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p> <p>Con el propósito de que los recursos de los diferentes tipos de fondos de pensiones obligatorias en el régimen de ahorro individual con solidaridad y los recursos de los fondos de cesantía y sus portafolios de corto y largo plazo, se encuentren respaldados por activos que cuenten con la requerida seguridad, rentabilidad y liquidez, las AFP deben invertir dichos recursos en las condiciones y con sujeción a los límites que se establecen en los Títulos 12 y 13 del Libro 6 de la Parte 2 del presente decreto.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, los recursos de los diferentes tipos de fondos de pensiones obligatorias y los portafolios de los fondos de cesantía se pueden invertir en los activos que se señalan a continuación:</p>	
<p>(....)</p> <p>2. Títulos, valores o participaciones de emisores del exterior.</p> <p>(....)</p> <p>2.7 (Modificado por el artículo 3° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016. Comenzó a regir a partir del 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) Participaciones en fondos de capital privado constituidos en el exterior, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos" y los fondos de capital privado inmobiliarios. Las AFP podrán adquirir compromisos para participar o entregar dinero, sujetos a plazo o condición, para realizar la inversión prevista en este numeral.</p> <p>Para todos los efectos, se debe entender como fondos de capital privado constituidos en el exterior, aquellos fondos creados por fuera de Colombia que, de conformidad con la regulación aplicable en su domicilio se consideren o tengan la naturaleza de fondos de capital privado, independientemente de la denominación, de la forma organizacional, legal o corporativa que dichos fondos asuman según la ley en su jurisdicción y de los instrumentos de inversión subyacentes en que estos inviertan. Cuando no haya regulación aplicable, en el prospecto o reglamento del fondo objeto de inversión deberá informarse que se trata de esta clase de inversión o, en su defecto, podrá acreditarse que se trata de un fondo de capital privado por medio de una certificación expedida por su administrador o gestor.</p> <p>Considerando la naturaleza de estos fondos, la AFP debe tener a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia:</p> <p>i) Los criterios de inversión y riesgo que se tuvieron en cuenta para realizar la inversión y las evaluaciones de la relación riesgo-retorno de los mismos frente a los resultados esperados, y</p> <p>ii) La documentación relacionada con la inversión o su participación. La obligación aquí prevista deberá estar incluida dentro de sus políticas de inversión.</p> <p>Así mismo, al momento de realizar la inversión y durante la vigencia de la misma, la AFP deberá verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p>		<p>a) Las entidades que tengan responsabilidad por la administración y gestión del fondo de capital privado o sus matrices deberán estar constituidas en una jurisdicción con grado de inversión según las escalas de calificación de una sociedad calificadora reconocida internacionalmente.</p> <p>b) (Modificado por el artículo 3° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016. Comenzó a regir a partir del 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) La entidad administradora del fondo del capital privado, el gestor profesional o la matriz del gestor profesional, acrediten un mínimo de mil millones de dólares (US\$1.000 millones) en inversiones o activos administrados que puedan catalogarse como de capital privado.</p> <p>c) El gestor del fondo, ya sea persona jurídica o persona natural, deberá acreditar por lo menos cinco (5) años de operación en la administración o gestión del (los) activo(s) subyacente(s) del fondo. Tratándose de fondos de capital privado que cuenten con un gestor profesional que sea una persona jurídica, dicha experiencia podrá ser acreditada por su representante legal o quien haga sus veces. En el caso de los fondos subyacentes en los denominados "fondos de fondos", para dichos fondos subyacentes será igualmente exigible el requisito de experiencia del gestor.</p> <p>d) En el prospecto o reglamento del fondo se debe especificar claramente los objetivos del mismo, sus políticas de inversión y de administración de riesgos, así como el funcionamiento de los órganos de control y de gobierno.</p> <p>e) La sociedad administradora o el gestor profesional del fondo tienen la obligación de tener a disposición de los inversionistas toda la información relevante acerca de la constitución de los portafolios de inversión y los elementos que permitan conocer, identificar y valorar, entre otras, cada una de sus inversiones.</p> <p>Los requisitos y condiciones establecidas en los literales a), b), c) y e) anteriores pueden acreditarse a través del reglamento o prospecto del fondo de capital privado o por medio de carta o certificación expedida por la sociedad administradora del fondo de capital privado o el gestor profesional según corresponda.</p>	

<p>Artículo 2.6.12.1.6 Límites globales de inversión para el Fondo Moderado. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p> <p>La inversión del Fondo Moderado en los distintos activos señalados en el artículo 2.6.12.1.2 del presente decreto estará sujeta a los límites máximos previstos a continuación con respecto al valor del Fondo Moderado: (....)</p> <p>9. (Modificado por el artículo 9 del Decreto 765 de 2016. Entró a regir el 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) Hasta un diez por ciento (10%) para la suma de los instrumentos descritos en los subnumerales 1.10 y 2.7, exceptuando a los fondos de capital privado inmobiliarios. Así mismo, para el cómputo de este límite no se tendrá en cuenta el porcentaje de las inversiones cuyo límite se describe en el numeral 19 del presente artículo. (....)</p> <p>19. (Adicionado por el artículo 2° del Decreto 0816 del 28 de abril de 2014) Hasta en un cinco por ciento (5%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10 siempre y cuando dichos instrumentos destinen al menos dos terceras partes (2/3) de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012. Este porcentaje no se computará con el porcentaje descrito en el numeral 9 del presente artículo.</p>	<p>El numeral 9 del artículo 2.6.12.1.6 antes de ser modificado por el artículo 9° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016, era el siguiente:</p> <p>9. Hasta en un cinco por ciento (5%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10.</p> <p>En el evento en que las inversiones descritas en el subnumeral 1.10 cuenten con inversiones de emisores del exterior o participaciones en fondos de capital privado constituidos en el exterior, estas no computarán para efectos de este límite sino para el establecido a las inversiones del subnumeral 2.7. Además, los citados fondos de capital privado constituidos en el exterior deberán cumplir con los requisitos previstos en el subnumeral 2.7 antes mencionado. (....)</p> <p>El numeral 11 del artículo 2.6.12.1.6 antes de ser modificado por el artículo 9° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016, era el siguiente:</p> <p>11. Hasta en un cinco por ciento (5%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 2.7.</p> <p>En el evento en que las inversiones descritas en el subnumeral 2.7 cuenten con inversiones de emisores nacionales estas no computarán para efectos de este límite sino para el establecido a las inversiones del numeral 1.10.</p> <p>El numeral 9 del artículo 2.6.12.1.7 antes de ser modificado por el artículo 11° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016, era el siguiente:</p>
<p>Artículo 2.6.12.1.7 Límites globales de inversión para el Fondo de Mayor Riesgo. (Sustituido por el artículo 1° del Decreto 857 del 23 de marzo de 2011. Véase régimen de transición previsto en los artículos 3° y 4° de la misma disposición)</p> <p>La inversión del Fondo de Mayor Riesgo en los distintos activos señalados en el artículo 2.6.12.1.2 del presente</p>	<p>El numeral 9 del artículo 2.6.12.1.7 antes de ser modificado por el artículo 11° del Decreto 765 del 6 de mayo de 2016, era el siguiente:</p>

<p>decreto estará sujeta a los límites máximos previstos a continuación con respecto al valor del Fondo de Mayor Riesgo: (....)</p> <p>9. (Modificado por el artículo 11 del Decreto 765 de 2016. Entró a regir el 6 de mayo de 2016. Ver régimen de transición del artículo 20) Hasta un quince por ciento (15%) para la suma de los instrumentos descritos en los subnumerales 1.10 y 2.7, exceptuando a los fondos de capital privado inmobiliarios. Así mismo, para el cómputo de este límite no se tendrá en cuenta el porcentaje de las inversiones cuyo límite se describe en el numeral 19 del presente artículo. (....)</p> <p>19. (Adicionado por el artículo 3° del Decreto 0816 del 28 de abril de 2014) Hasta en un siete por ciento (7%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10 siempre y cuando dichos instrumentos destinen al menos dos terceras partes (2/3) de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012. Este porcentaje no se computará con el porcentaje descrito en el numeral 9 del presente artículo.</p>	<p>9. Hasta en un siete por ciento (7%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10.</p> <p>En el evento en que las inversiones descritas en el subnumeral 1.10 cuenten con inversiones de emisores del exterior o participaciones en fondos de capital privado constituidos en el exterior, estas no computarán para efectos de este límite sino para el establecido a las inversiones del subnumeral 2.7. Además, los citados fondos de capital privado constituidos en el exterior deberán cumplir con los requisitos previstos en el subnumeral 2.7 antes mencionado. (....)</p> <p>11. Hasta en un siete por ciento (7%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 2.7.</p> <p>En el evento en que las inversiones descritas en el subnumeral 2.7 cuenten con inversiones de emisores nacionales estas no computarán para efectos de este límite sino para el establecido a las inversiones del numeral 1.10.</p>
<p>Artículo 2.6.12.1.24 Límites globales de inversión para el Fondo Especial de Retiro Programado. (Modificado por el artículo 5° del Decreto 59 de 2018. Entró a regir el 17 de enero de 2018. Ver régimen de transición previsto en el artículo 7° del Decreto 59 de 2018) La inversión del Fondo Especial de Retiro Programado en los distintos activos señalados en el artículo 2.6.12.1.2. del presente decreto estará sujeta a los límites máximos previstos a continuación con respecto al valor del Fondo Especial de Retiro Programado: (....)</p> <p>16. Hasta un cinco por ciento (5%) para la suma de los instrumentos descritos en los subnumerales 1.10 y 2.7, exceptuando los fondos de capital privado inmobiliarios. Así mismo, para el cómputo de este límite no se tendrá en cuenta el porcentaje de las inversiones</p>	<p>Vigente</p>

cuyo límite se describe en el numeral 17 del presente artículo.

17. Hasta en un dos por ciento (2%) para los instrumentos descritos en el subnumeral 1.10 siempre y cuando dichos instrumentos destinen al menos dos terceras partes (2/3) de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012. Este porcentaje no se computará con el porcentaje descrito en el numeral 16 del presente artículo.

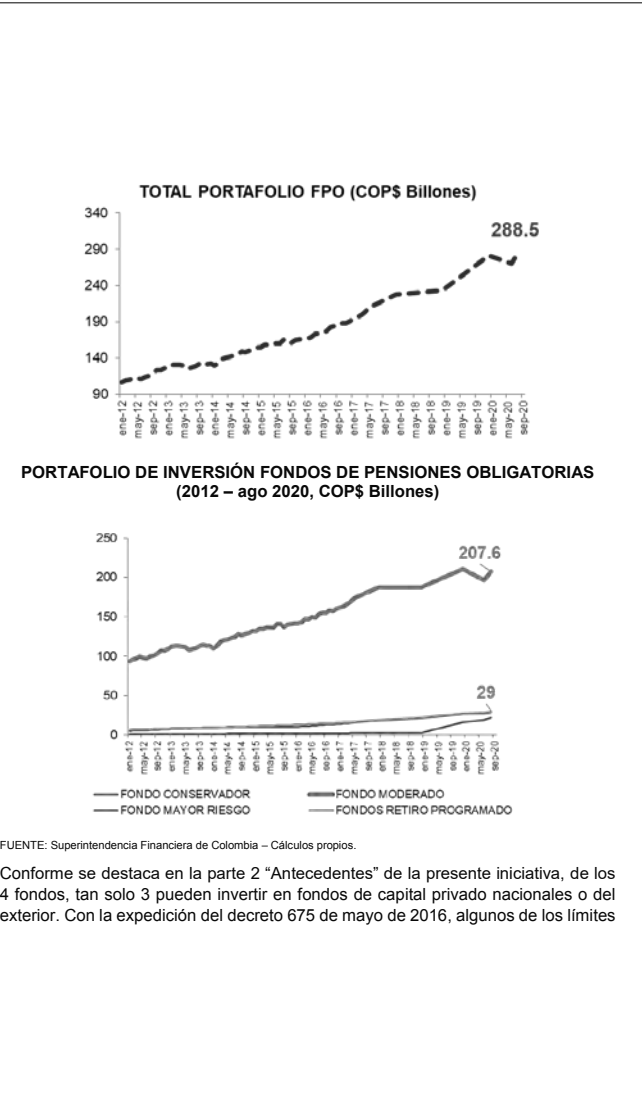
2.1.3. Problemática a resolver.

Con el objetivo de incentivar el emprendimiento y escalamiento de las empresas en el país, el proyecto pretende fortalecer el financiamiento de los fondos de capital privado que inviertan en el país, para que estos puedan financiar dicho objetivo, modificando el régimen de inversiones de los FPO estableciendo un límite mínimo de inversión de su portafolio en los fondos de capital privado.

Una de las diferencias de la presente iniciativa, con respecto a lo contenido en el PL 319/20C, que fue retirado, es que en la presente únicamente se establece un porcentaje mínimo de inversión de los recursos de los FPO, y se deja a discrecionalidad de la reglamentación del gobierno nacional los límites de inversión para cada uno de los fondos de pensiones (conservador, moderado, de mayor riesgo y de retiro programado).

En este apartado, se actualiza la información del proyecto original con la información disponible a agosto de 2020 y del desempeño de los FCP a dic-19, en caso de estar disponible.

Para entender el problema a resolver, es importante recordar en primer lugar que a ago-20 el valor de los portafolios de inversión de los fondos de pensiones obligatorias moderado, conservador, de mayor riesgo y de retiro programado, ascendió a los COP\$ 288.4 billones de pesos, de los cuales el 72% de los recursos (COP\$ 207 billones) corresponden al fondo de pensiones obligatorio moderado, el 10.2% al fondo de retiro programado (COP\$ 29,4 billones), el 10.1% al fondo de pensiones obligatorias conservador (COP\$ 29.1 billones) y el 7.7% al fondo de pensiones obligatorias de mayor riesgo (COP\$ 22 billones).



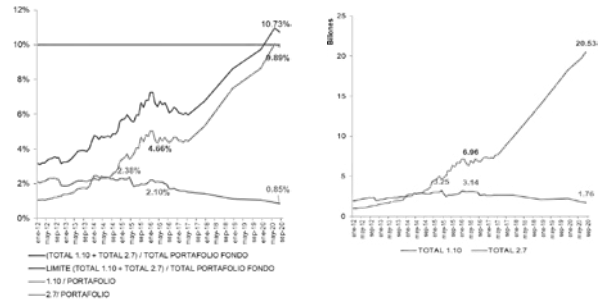
de inversión de los fondos de pensiones en Fondos de Capital Privado nacionales y extranjeros fueron modificados así:

TIPO DE FONDO	Límites de Inversión Fondos de Capital Privado hasta Decreto 765 de may-16		Límites de Inversión Fondos de Capital Privado posteriores a D 765 de may-16 (Vigente)	
	Nacionales (1.10)	Extranjeros (2.7)	Nacionales (1.10)	Extranjeros (2.7)
Fondo conservador	Prohibido			
Fondo moderado	Hasta 5%	Hasta 5%	Hasta un diez por ciento (10%) para la suma de los FCP nacionales y extranjeros	
Fondo de mayor riesgo	Hasta 7%	Hasta 7%	Hasta un quince por ciento (15%) para la suma de los FCP nacionales y extranjeros	
Fondo especial de retiro programado	Hasta un cinco por ciento (5%) para la suma de los FCP nacionales y extranjeros		Vigente	

El efecto de la modificación de los límites, y muy especialmente del fondo moderado por su tamaño (equivalente al 72% del total del portafolio de inversión de los fondos de pensiones, es decir COP\$ 207 billones), hizo que los FPO dejaran de invertir en los FCP nacionales y pasaran a invertir en FCP del extranjero. En las siguientes graficas se muestra como desde el año 2016 las asignaciones del portafolio moderado en FCP del extranjero pasaron de representar un 4.66% del fondo moderado en may-16 a representar un 9.8% en ago-20, lo que representó un incremento en FCP del extranjero de COP\$ 6.96 billones a COP\$ 20.6 billones respectivamente.

Entretanto, y afectando negativamente a los FCP nacionales, las asignaciones del portafolio moderado en estos instrumentos pasaron de representar un 2.1% del fondo moderado en may-16 a representar un 0.8% en ago-20, lo que representó una caída en FCP nacionales de COP\$ 3.1 billones a COP\$ 1.7 billones respectivamente.

PORTAFOLIO DE INVERSIÓN DEL FONDO DE PENSIONES MODERADO EN FONDOS DE CAPITAL PRIVADO NACIONALES (1.10) Y EXTRANJEROS (2.7) (% del portafolio y COP\$ Billones a ago-2020)

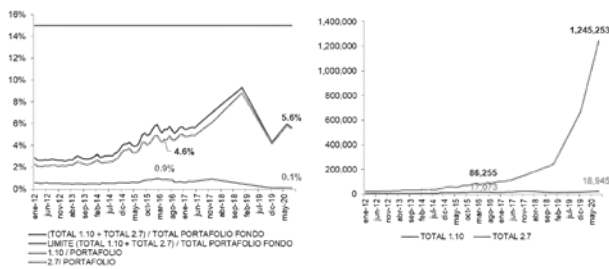


FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia – Cálculos propios.

De igual forma, en el caso del fondo de mayor riesgo se presentó el mismo patrón. En las siguientes graficas se muestra como desde el año 2016 las asignaciones del portafolio de mayor riesgo en FCP del extranjero pasaron de representar un 4.6% del fondo en may-16 a representar un 5.6% en ago-20, lo que representó un incremento en FCP del extranjero de COP\$ 86.2 mil millones a COP\$ 1.2 billones respectivamente.

Entretanto, y afectando negativamente a los FCP nacionales, las asignaciones del portafolio de mayor riesgo en estos instrumentos pasaron de representar un 0.9% del fondo de mayor riesgo en may-16 a representar un 0.1% en ago-20, lo que representó una variación en FCP nacionales de COP\$ 17 mil millones a COP\$ 18 mil millones respectivamente.

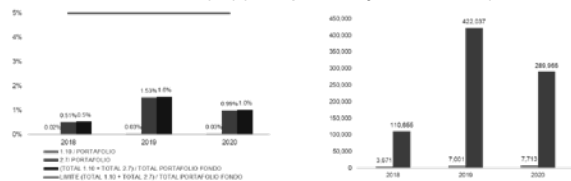
PORTAFOLIO DE INVERSIÓN DEL FONDO DE PENSIONES DE MAYOR RIESGO EN FONDOS DE CAPITAL PRIVADO NACIONALES (1.10) Y EXTRANJEROS (2.7) (% del portafolio y COP\$ millones a ago-20)



FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia – Cálculos propios.

En el Fondo especial de retiro programado, se presenta el mismo patrón de sobre ponderación en las inversiones de los FCP extranjeros con respecto a los FCP nacionales:

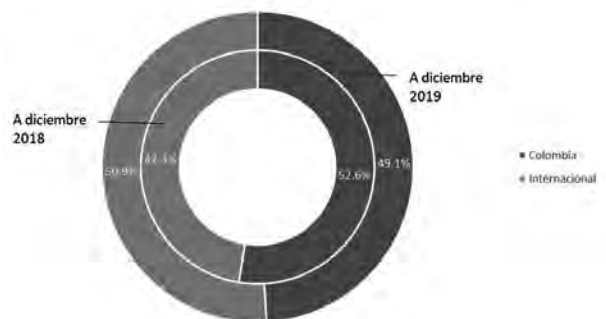
PORTAFOLIO DE INVERSIÓN DEL FONDO DE PENSIONES DE RETIRO PROGRAMADO EN FONDOS DE CAPITAL PRIVADO NACIONALES (1.10) Y EXTRANJEROS (2.7) (% del portafolio y COP\$ millones)



FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia – Cálculos propios.

Esta sustitución de inversiones de los portafolios de inversión de los FPO de FCP nacionales por FCP extranjeros, ha hecho que la participación de los primeros en el país caiga con respecto a los extranjeros. Por ejemplo, al comparar la jurisdicción de los fondos de capital privado históricos en el país, se destaca que para dic-19 del total de 165 fondos, el 49% tenían jurisdicción colombiana Vs 52.6% % que tenían a dic-18.

Gráfica 39. Jurisdicción de los fondos de capital privado



FUENTE: ColCapital.

El hecho que los FCP hayan perdido participación en el país es preocupante. A dic-19, según ColCapital, los fondos de capital privado colombianos habían logrado movilizar compromisos de capital por USD 8.018 millones representados principalmente por los fondos inmobiliarios (movilizando USD 3.534 millones) y de infraestructura (movilizando USD 2.678 millones), seguido de USD 1.239 millones para fondos de adquisición/crecimiento, USD 428.6 millones para fondos de recursos naturales y USD 79 millones para capital emprendedor.

De otra parte, los compromisos de capital invertidos a dic-19 ascendieron a USD 5.622 millones, correspondiendo USD 2.928 millones a fondos inmobiliarios, USD 1.247 a fondos de infraestructura, USD 999 a fondos de adquisición/crecimiento y USD 350 millones a fondos de recursos naturales, principalmente.

De los compromisos de capital disponibles a dic-19, del total de USD 1.531 millones, USD 1.001 corresponden a fondos de infraestructura, USD 392 a fondos inmobiliarios, USD 116 a fondos de adquisición/crecimiento y USD 8.9 millones a fondos de capital emprendedor.



FUENTE: ColCapital.

Muy en particular, en lo que respecta a los fondos de capital emprendedor nacionales, se destaca que sus compromisos de capital ascendieron a dic-19 a USD 79 millones, sus inversiones a USD 56 millones y los compromisos de capital

disponibles a USD 8.9 millones. Los sectores a los cuales fueron destinados los recursos invertidos fueron principalmente medios y entretenimiento y tecnología e información.

Por último, y muy relevante para la coyuntura del mercado laboral colombiano, es importante resaltar que los empleos generados por las inversiones de los FCP en el país a dic-19 ascendieron a 154.465, discriminados por tipo de fondo como se muestra a continuación:

Tipo de fondo	Número de empleos
Adquisición/Crecimiento	63,283
Infraestructura - Deuda	48,643
Inmobiliario	22,681
Infraestructura	7,609
Impacto	6,947
Capital Emprendedor	4,763
Recursos Naturales	539
Total general	154,465

FUENTE: ColCapital. Muestra: 419 activos de un total de 958 (25,3%)

2.1.4. Beneficios de la iniciativa.

Con las anteriores consideraciones de objetivo y relevancia del proyecto de ley, antecedentes y descripción de la problemática a resolver, a continuación, se sintetizan los principales beneficios que se obtendrían de ser aprobado este proyecto:

2.1.4.1. Mejoramiento de la productividad y mayor formalización.

Como fue descrito anteriormente, en términos comparativos, durante el periodo 2010-2018, la PTF de Colombia, presentó una tasa de crecimiento promedio de -1.2%, muy por debajo de la de países de la región tales como Brasil de -0.93%, Argentina de -0.3%, Perú de 0.29% y México de 0.36%. También es muy inferior a la de países de otras latitudes como China -0.44%, Corea del Sur 0.61% y Estados Unidos de 0.08%.

Así mismo el 59% de las firmas, 37% de los trabajadores y 33% del producto es informal, según estudios recientes de Fedesarrollo.

Por último, el Informe Nacional de Competitividad 2018-2019 elaborado por el Consejo Privado de Competitividad¹², en uno de sus factores de evaluación del índice global de competitividad, evaluó el pilar de financiamiento empresarial y en una de sus recomendaciones manifestó:

Acción regulatoria. Modificar el régimen de inversión de los fondos de pensiones para que tengan un espacio para fondos locales y otro para fondos internacionales.

El cambio en el régimen de inversión de los fondos de pensiones en 2016 generó incentivos a que éstos aumentaran sus inversiones en fondos internacionales, por su tamaño y menores requisitos administrativos. Esto redujo el capital disponible para la creación de fondos en el país. Se recomienda regresar al régimen de inversión anterior al Decreto 765 del 2016.

La presente iniciativa cuyo objetivo es fortalecer e incentivar el emprendimiento y escalamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, recoge la preocupación del Consejo Privado de Competitividad y mejoraría la productividad y formalización del mercado. Como lo sugieren los estudios citados, una empresa formal puede ser hasta un 65% más productiva que sus contrapartes informales por razones como los beneficios del acceso al crédito formal, los bienes públicos como los contratos legales, la capacidad de anunciar o publicitar y la posibilidad de aumentar la base de clientes mediante la emisión de recibos de impuestos.

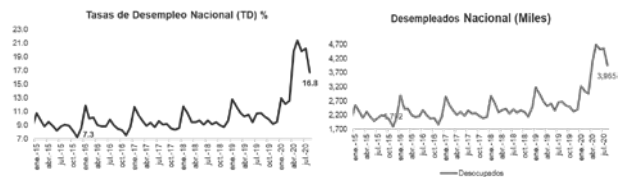
2.1.4.2. Fortalecimiento al tejido empresarial colombiano.

Como se describió anteriormente, la población objetivo de la presente iniciativa corresponde a todo el tejido empresarial colombiano equivalente a 1.580.097 micro, pequeñas, medianas y grandes empresas del país de todos los sectores económicos susceptibles de inversiones por parte de los FCP.

¹² Consejo Privado de Competitividad (2018). "Informe Nacional de Competitividad 2018-2019".

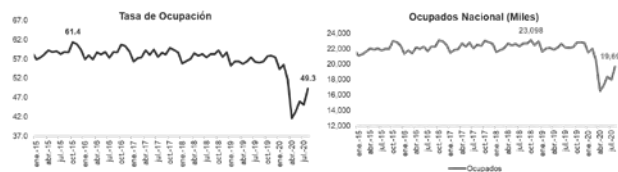
2.1.4.3. Empleo.

Este apartado del proyecto de ley es actualizado a las estadísticas disponibles a agosto de 2020. Tal como se puede observar en las siguientes gráficas, y en los últimos meses muy especialmente debido a los efectos generados por las medidas de contención de la pandemia, la tasa de desempleo nacional ha venido presentando una tendencia creciente desde nov-15 cuando fue del 7.3%, hasta alcanzar un nivel del 16.8% en ago-20. En ese mismo periodo, el número de desempleados a nivel nacional ascendió de 1.792 mil personas a 3.965 mil personas.



FUENTE: DANE.

Particular atención merece que a ago-20 el número de ocupados cayó drásticamente hasta alcanzar los 19.697 mil ocupados Vs 23.098 mil ocupados que se alcanzaron en octubre de 2018, el mayor número de ocupados desde 2015. Así mismo, la tasa de ocupación a ago-20, cayó hasta 49.3% Vs 61.4% de oct-15, máximo durante ese mismo periodo de tiempo.



FUENTE: DANE.

Con el anterior panorama, y considerando que las inversiones de los FCP nacionales han generado 79.308 empleos directos por las inversiones que han realizado, de los cuales 14.715 correspondieron a empleos para mujeres, fomentando además la equidad de género, la presente iniciativa solo apunta a continuar con este aporte de los FCP para con la economía colombiana, y más ahora, en un periodo donde nos encontramos en medio de una pandemia, pero donde el país necesita desde ya, prepararse para la pospandemia.

2.1.4.4. Impulso a una mayor supervivencia de las empresas en el país a través de la ampliación de oferta de fuentes de financiación del empresariado nacional.

Como se enuncio anteriormente, en el país el 38% de las empresas desaparecen en su primer año y al cabo de 5 años solo sobrevive el 34% de las empresas creadas. Los factores financieros y de escalamiento influyen en las tasas de supervivencia de las compañías.

Es así como según el Global Entrepreneurship Monitor (2018-2019) al evaluar las condiciones para el emprendimiento de 54 países, posiciona a Colombia con unas condiciones más desfavorables de las que tienen países comparables de la región como Argentina, México y Chile. Particularmente en el pilar de financiamiento para emprendimientos, otros países de la región cuentan con condiciones más favorables como Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay.

De otra parte, en lo que respecta a financiamiento para Pymes, conforme al Global Competitiveness Report 2019 elaborado por el Foro Económico Mundial, el país ocupa la posición 73 entre 141 economías, superado por países de la región como Chile (47/141), Uruguay (57/141), Panamá (44/141) y Paraguay (67/141).

En la actualidad, conforme al régimen de inversiones establecido en el decreto 2555 de 2010 "Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones", los recursos de los Fondos de Pensiones Obligatorias se invierten en 5 tipos de Fondos de Capital Privado, 3 de ellos nacionales y 2 extranjeros.

Los Fondos de Capital Privado nacionales son:

- a) Inversiones en fondos de capital privado que tengan por finalidad invertir en empresas o proyectos productivos (Libro 1, Parte 3 decreto 2555/10), incluidas las inversiones en fondos de fondos.
- b) Participaciones en fondos de capital privado de que trata el Decreto 2175 de 2007, con aportes en proyectos de infraestructura bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP) (Ley 1508 de 2012).
- c) Participaciones de fondos de capital privado de que trata el Decreto 765 de 2016 (Fondos de Capital Privado Inmobiliarios nacionales)

Los Fondos de Capital Privado extranjeros son:

- a) Participaciones en fondos de capital privado constituidos en el exterior, incluidos los "fondos de fondos".
- b) Participaciones de fondos de capital privado de que trata el Decreto 765 de 2016. (Fondos de Capital Privado Inmobiliarios constituidos en el exterior).

Este apartado del proyecto de ley es actualizado a las estadísticas disponibles a agosto de 2020. En la siguiente tabla se muestra que a dicho mes, del total de recursos de los Fondos de Pensiones Obligatorias, habían invertidos en FCP COP\$ 30.1 billones de pesos, de los cuales COP\$ 26.2 billones se encontraban en Fondos de Capital Privado extranjeros (87% del total) y tan solo un 13% o COP\$ 3.9 billones en Fondos de Capital Privado Nacionales.

Es decir, de los ahorros de los afiliados al régimen de ahorro individual en Colombia, destinados al fortalecimiento y escalamiento empresarial a través de los Fondos de Capital Privado, el 87% de ellos se van al fortalecimiento de empresas del exterior y tan solo el 13% a empresas del país.

Lo que se pretende con esta iniciativa, es que al menos el 3% de los recursos de los Fondos de Pensiones Obligatorias del régimen de Ahorro Individual, tengan que ser invertidos en empresas o proyectos productivos nacionales. Esto equivaldría a que a ago-20 por ejemplo, tuviesen que estar invertidos en el país la suma de COP\$ 8.6 billones de pesos y no COP\$ 3.9 billones como lo es en la actualidad.

Cabe destacar que la propuesta permite la inversión en fondos de fondos, como los creados recientemente por el gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bancoldex e iNNpulsa, pero que dadas las restricciones presupuestales, no supera los COP\$ 200 mil millones de pesos.

(COP\$ Millones)

TIPO DE FONDO	Valor total del fondo		1. FCP Nacionales		2. FCP Extranjeros		3. FCP Ley 1558 APP		4. FCP Inmobiliarios Nacionales		5. FCP Inmobiliarios Extranjeros		Subtotal FCP		Propuesta		Diferencia a Fondo				
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%			
Fondo conservador	29.117.849	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	
Fondo moderado	207.803.100	1.705.406	0,8%	20.527.960	9,9%	1.176.529	0,6%	853.854	0,4%	3.780.347	1,8%	3.780.031	1,8%	24.288.308	11,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Fondo de mayor riesgo	22.346.885	18.945	0,1%	1.345.253	5,6%	50.960	0,2%	23.009	0,1%	179.919	0,8%	90.513	0,4%	1.425.168	6,4%	6.654.024	2,9%	4.787.632	1,7%	4.787.632	1,7%
Fondo especial de riesgo programado	29.426.521	7.713	0,3%	280.989	1,0%	13	0,0%	133	0,0%	291.881	1,0%	7.258	0,0%	581.947	2,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	288.484.134	1.782.084	0,6%	22.863.178	7,9%	1.227.562	0,4%	877.596	0,3%	4.233.241	1,5%	3.887.192	1,3%	36.286.632	12,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia – Cálculos propios.

3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

3.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.

Además de las disposiciones constitucionales relacionadas con la competencia de iniciativa legislativa por parte del Congreso de la República, los asuntos tratados en el presente proyecto son acordes a lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política que trata sobre las funciones que ejerce el Congreso al hacer las leyes. El artículo 150 precitado establece:

"ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

..

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

...
d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; .." (Resaltado fuera de texto)

3.2. Consideraciones de conveniencia.

Tal como lo manifestaron los actores de la iniciativa en la exposición de motivos, por lo menos serían 4 los beneficios que traería el presente proyecto de ley:

3.2.1. Mejoramiento de la productividad y mayor formalización.

La presente iniciativa al buscar el fortalecimiento del emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial nacional a través de una fuente de financiación alternativa como lo son los Fondos de Capital Privado, en primer lugar incentivaría la formalización, puesto que solo empresas del sector real formales serían las susceptibles de la inyección de capital por parte de los Fondos de Capital Privado y como consecuencia de esto, implícitamente se estaría impulsando la productividad, ya que algunas métricas internacionales sugieren que las empresas formales pueden ser hasta un 65% más productivas que sus pares informales, por entre otras la posibilidad de acceder al crédito formal, los bienes públicos como los contratos legales, la capacidad de anunciar o publicitar y la posibilidad de aumentar la base de clientes mediante la emisión de recibos de impuestos, entre otras.

<p>3.2.2. Fortalecimiento al tejido empresarial colombiano.</p> <p>Al establecerse en la presente iniciativa que parte de los recursos del régimen de ahorro individual se deban invertir en empresas o proyectos productivos nacionales, se focalizan directamente los recursos en el tejido empresarial del país.</p> <p>3.2.3. Empleo.</p> <p>La presente iniciativa puede ser muy conveniente en términos del mercado laboral colombiano, al fortalecer el tejido empresarial nacional, si se consideran algunas métricas este, en especial a partir de marzo, mes de la declaratoria de la pandemia por parte de la OMS. Mientras en ago-19 el número de desempleados ascendió a 2.676.698 personas, en ago-20 el número de desempleados fue de 3.65.140 (un incremento de 1.288.442 desempleados), pero algo que preocupa es que el número de inactivos de incremento de 14.624.781 a 16.255.663 en el mismo periodo, es decir, potencialmente 1.630.882 personas podrían pasar a ser catalogados como desempleados en los próximos meses. La tasa de desempleo en ago-19 fue de 10.8%, mientras en ago-20 fue de 16.8%.</p> <p>El anterior deterioro en los ingresos de los hogares colombianos, no tardara en verse reflejado en las cifras de pobreza y pobreza extrema del país. Según Fedesarrollo, antes del Covid-19 la pobreza se ubicaba en un 26.9% de la población, pero después de la pandemia esta se elevaría hasta un 42.7% en 2020, pero gracias a los programas de ayuda del gobierno, se ubicaría en un 38%. Es decir, pasaríamos de aproximadamente 13 millones de pobres a 18.6 millones (correspondiente a 38%), 5.6 millones más (Un pobre es quien devenga menos de COP\$ 272 mil pesos mensuales). Este nivel de pobreza no se veía desde el año 2009.</p> <p>En lo que se refiere a pobreza extrema, el mismo estudio señala que antes del Covid-19 la pobreza extrema se ubicaba en un 7.4% de la población, pero después de la pandemia esta se elevaría hasta un 16.2% en 2020, aunque gracias a los programas de ayuda del gobierno, se ubicaría en un 11.3%. Es decir, pasaríamos de aproximadamente 3.5 millones de pobres extremos a 5.3 millones (correspondiente a 11.3%), 1.8 millones más (Un pobre extremo es quien devenga menos de COP\$ 125 mil pesos mensuales). Este nivel de pobreza extrema no se veía desde el año 2010.</p> <p>3.2.4. Impulso a una mayor supervivencia de las empresas en el país a través de la ampliación de oferta de fuentes de financiación del empresariado nacional.</p> <p>Como se manifiesta en la exposición de motivos de la iniciativa, el 38% de las empresas desaparecen en su primer año y al cabo de 5 años solo sobrevive el 34% de las empresas</p>	<p>creadas. Los factores financieros y de escalamiento influyen en las tasas de supervivencia de las compañías.</p> <p>La presente iniciativa al incrementar los recursos que deban ser invertidos en el tejido empresarial colombiano por parte de las administradoras de fondos de pensiones de ahorro individual a través de los fondos de capital privado, impulsa una alternativa de financiación alterna a la banca tradicional.</p> <p>4. DE LOS CONCEPTOS INSTITUCIONALES.</p> <p>4.1. Del concepto institucional de INNpuls.</p> <p>El pasado 19 de agosto de 2020 el Presidente de INNpuls Colombia manifestó con respecto a la iniciativa:</p> <p><i>" ... Al respecto, después de revisar el proyecto de ley que nos enviaste, encontramos que el mismo busca facilitar la llegada de recursos económicos al ecosistema de emprendimiento, con lo cual, evidenciamos que la intención de este Proyecto de Ley es ayudar a resolver una de las grandes dificultades que tienen los emprendedores hoy en día, la cual consiste en la dificultad en el acceso a fuentes de financiación. En ese sentido, desde INNpuls Colombia siempre estamos dispuestos acompañar las iniciativas que buscan facilitar la consecución de recursos económicos por parte de los emprendedores nacionales, pues a través de estas se logra beneficiar al ecosistema de emprendimiento nacional, y se facilita la creación de más y mejores emprendimientos.</i></p> <p><i>Teniendo claridad de lo anterior, es importante mencionar que el pasado mes de marzo de 2020, desde INNpuls ya habíamos emitido un concepto institucional al Proyecto de Ley 319 de 2020 Cámara, el cual buscaba regular la misma materia que busca modificar el Proyecto de Ley objeto de esta comunicación, y en ese momento, manifestamos nuestro apoyo pero también indicamos que resultaba pertinente elevar una solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Unidad de Regulación Financiera, ya que el Proyecto de Ley trataba temas de su competencia.</i></p> <p><i>En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta la importancia del Proyecto de Ley objeto de esta comunicación para los emprendedores y el ecosistema de emprendimiento, reiteramos la necesidad de solicitar concepto a las entidades anteriormente mencionadas, con el fin de conocer sus opiniones y comentarios frente al mismo. ..."</i></p>
<p>4.2. Del concepto institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>El pasado 3 de septiembre de 2020 el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo manifestó con respecto a la iniciativa:</p> <p><i>" ... Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos:</i></p> <p><i>Para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es relevante apoyar acciones encaminadas al desarrollo de la industria de financiación para el emprendimiento. De hecho, en el marco del proceso de construcción de la Política Nacional de Emprendimiento que se viene trabajando desde el Gobierno Nacional, se ha identificado que la financiación es una barrera que impide el crecimiento acelerado de las nuevas iniciativas empresariales.</i></p> <p><i>En función de lo expuesto, reconocemos el interés para fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional facilitando la disponibilidad de recursos adicionales para su financiación. No obstante lo anterior, se sugiere revisar la normativa vigente de inversión de los Fondos de Pensiones, donde se exige una rentabilidad mínima, basada en la respuesta que deben tener estos hacia los usuarios que invierten los recursos. ..."</i></p> <p>4.3. Del concepto institucional de la Asociación Colombiana de Fondos de Capital Privado ColCapital.</p> <p>El pasado 29 de septiembre de 2020, la Directora Ejecutiva de la Asociación Colombiana de Fondos de Capital Privado ColCapital, Paula Delgado Sanz de Santamaría, allegó concepto institucional de la iniciativa en el cual manifestó en forma de conclusión:</p> <p><i>"Considerando lo anterior, ColCapital tiene un concepto favorable del Proyecto de Ley 310 de 2020, el cual tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial colombiano a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado que invierten en el país o presten recursos a las empresas colombianas, convirtiendo a estos instrumentos en una fuente de financiamiento relevante para estos fines.</i></p> <p><i>ColCapital considera de especial importancia manifestarse con respecto a los beneficios que tiene la industria de fondos de capital privado en Colombia en lo que respecta a los siguientes aspectos: impacto general en la economía, generación de empleo, rentabilidad, impacto en sectores económicos e impacto territorial, incremento en el valor de las empresas y de cara a los criterios ASG (ambientales, sociales y de gobierno corporativo), como se mencionó atrás.</i></p>	<p><i>Así mismo es evidente la importancia que tienen los fondos de capital privado en los diferentes aspectos de la economía colombiana y la relevancia que tiene que estos sean instrumentos que logran canalizar el ahorro privado hacia la inversión en empresas o proyectos en Colombia. No se puede desconocer el momento que atraviesa el país, en el cual más que nunca se necesita que la inversión privada se haga en el país y fortalezca el tejido empresarial vía capital y deuda.</i></p> <p><i>De cara al papel de la industria de capital privado dentro de la economía colombiana, se resalta la necesidad actual de reactivación económica y la necesidad de direccionar recursos para el desarrollo del país, efecto que se lograría de manera mucho más relevante y contundente con la participación de los fondos de pensiones como inversionistas de estos vehículos."</i></p> <p>Muy especialmente, en el cuerpo de dicho concepto se sintetizó lo que ha venido sucediendo con la sustitución de inversiones en fondos de capital privado extranjeros en detrimento de la inversión en fondos locales así:</p> <p><i>"Estos datos evidencian cómo los fondos de pensiones han disminuido de manera dramática su exposición a fondos de capital privado que invierten en Colombia, a pesar de haber incrementado de manera muy significativa su exposición a activos alternativos. Esto significa que la exposición se está dando a través de fondos de capital privado internacionales; concluyendo que los ahorros pensionales de más de 17 millones de colombianos están financiando el crecimiento de compañías de otros países y regiones, mientras que en el tejido empresarial colombiano hay grandes oportunidades para financiar."</i></p> <p>De igual forma, con respecto a la rentabilidad de los fondos de capital privado en Colombia el precitado concepto señaló:</p> <p><i>"Sin dejar de lado el impacto positivo de las inversiones realizadas a través de fondos de capital privado mencionados atrás, el principal objetivo de estos vehículos es el de entregar rentabilidad a sus inversionistas. Los rendimientos de los fondos de capital privado se hacen consistentes a lo largo del tiempo y se necesita un periodo en promedio de 8 años por fondo para liquidar las inversiones y tener el retorno del capital y la rentabilidad del vehículo. Durante la vida del fondo, su rentabilidad se calcula de acuerdo con la evolución de su valor de unidad, la cual es un valor indicativo de la valorización de las inversiones y los ingresos del fondo, descontados los gastos del mismo.</i></p> <p><i>Dado que la industria de fondos de capital privado en Colombia tiene 15 años, son muy pocos los fondos finalizados de los que se conoce su rentabilidad definitiva. Sin embargo, para determinar la rentabilidad de los fondos que actualmente están en operación, se utilizaron los valores de unidad entregados por cada una de las sociedades administradoras a la Superintendencia Financiera de Colombia, información que es</i></p>

pública. La tabla No. 4 muestra la rentabilidad de estos fondos que aún se encuentran en operación.

Tabla No.4 - Rentabilidad fondos de capital privado colombianos en operación

Tipo de fondo	Rentabilidad EA
Recursos Naturales	15,2%
Inmobiliario	8,9%
Infraestructura	13,5%
Impacto	4,9%
Adquisición y crecimiento	10,4%
Infraestructura - deudas	315,8%
Total	9,9%

Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos: ColCapital. Datos al 31 de agosto de 2020.

Es muy importante mencionar que para estos cálculos no se tuvieron en cuenta las rentabilidades de los fondos que están en los primeros años de operación. Dada la naturaleza y funcionamiento de los fondos, es muy común que éstos en su periodo de inversión (primeros 4 años) tengan rentabilidades negativas, la cual típicamente es revertida durante el periodo de desinversión y liquidación del fondo.

Sólo por mencionar una base de comparación de la rentabilidad obtenida por los fondos de capital privado, la rentabilidad del COLTES (índice de rentabilidad de los títulos de deuda pública más representativos de largo plazo) y el COLCAP (índice de las 20 acciones con mayor capitalización bursátil) en los últimos 10 años se muestra en la tabla No.5.

Tabla No.5 - Rentabilidad EA últimos 10 años COLTES y COLCAP

Índice	Rentabilidad EA
COLTES LP	6,86%
COLCAP	-2,43%
Fondos de capital privado	9,9%

Fuente: BVC y Superintendencia Financiera. Cálculos: ColCapital. Datos el 31 de agosto de 2020.

5. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY Y LOS CONCEPTOS INSTITUCIONALES.

a) Conforme a las consideraciones de carácter legal y constitucional, los ponentes concluimos que el proyecto de ley se enmarca en lo establecido en el literal d), del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política que establece que es función del Congreso hacer las leyes y es competencia de este:

"d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;" (Resaltado fuera de texto)

b) Con respecto a las consideraciones de conveniencia los ponentes concluimos que por lo menos son 4 los beneficios de llegar a aprobarse este proyecto de ley:

- ✓ Mejoraría la productividad y la formalización empresarial.
- ✓ Fortalecería el tejido empresarial colombiano al ofrecer a al menos 1.580.097 empresas formales existentes una fuente de apalancamiento diferente a la banca tradicional.
- ✓ Impulsaría el empleo formal como consecuencia del fortalecimiento al tejido empresarial.
- ✓ Mejoraría la supervivencia empresarial del país al coadyubar en el desarrollo de fuentes de financiación alternas y diferentes a la banca tradicional.

c) Con respecto a los conceptos institucionales, los ponentes consideramos que los mismos coinciden en la importancia del fortalecimiento de fuentes de financiación alternas para impulsar tanto el emprendimiento como el escalamiento empresarial del país, por lo que este proyecto hace que dichas pretensiones se materialicen de forma efectiva, y no nos quedemos únicamente en diagnósticos de los problemas a resolver sin una solución concreta.

Además, es importante señalar que el comportamiento histórico de las rentabilidades obtenidas por los fondos de capital privado que operan en Colombia, da un parte de tranquilidad con respecto a lo que puede ser la rentabilidad futura.

6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO.

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto,

de acuerdo al artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la inyección de capital en fondos de capital privado donde tenga alguna participación.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Los ponentes, luego de analizado el texto del articulado propuesto en el proyecto de ley, realizaron la siguiente propuesta de modificación la cual fue acogida:

- El Honorable Representante John Jairo Cárdenas Moran, propuso la aclaración de la expresión "empresas o proyectos productivos nacionales a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial colombiano" por "empresas o proyectos productivos en Colombia a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial del país" en el artículo segundo del proyecto.

Lo anterior, por cuanto con la redacción original se podría interpretar que en el porcentaje mínimo de inversión de los fondos de pensiones en los fondos de capital privado solamente se considerarían las inversiones en empresas o proyectos productivos de alcance nacional, exceptuando los de alcance regional, y este no es el objetivo del proyecto. Los ponentes acogen la propuesta, y la incorporan en el texto propuesto para primer debate.

Texto Original:	Modificaciones propuestas:
PROYECTO DE LEY 310 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional."	
ARTICULO 2°. El inciso 2° del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" quedará así:	ARTICULO 2°. El inciso 2° del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" quedará así:
"Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos", siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos	"Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como "fondos de fondos", siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos

productivos nacionales a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial colombiano, exceptuando a las empresas del sector minero energético. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones."	productivos en Colombia a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial del país, exceptuando a las empresas del sector minero energético. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones."
---	--


8. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PENENCIA.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley 310 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional".


Cordialmente,


ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA
 Coordinador Ponente


OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
 Coordinador Ponente


JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico


JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN
 Ponente


Yamil Hernando Arana Padauí
 Ponente


JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incentivar el emprendimiento y escalamiento del tejido empresarial colombiano a través del fortalecimiento de los fondos de capital privado.

ARTÍCULO 2°. El inciso 2° del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” quedará así:

“Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado, conocidos como “fondos de fondos”, siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas o proyectos productivos en Colombia a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial del país, exceptuando a las empresas del sector minero energético. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones.”

ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de inversión de recursos en Fondos de Capital Privado de que trata el inciso segundo del artículo 100 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 4°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



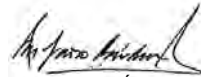
ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA
Coordinador Ponente



OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Coordinador Ponente



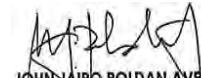
JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN
Ponente



Yamil Hernando Arana Padauí
Ponente



JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Ponente

4. La embriaguez habitual de uno de los cónyuges.
5. El uso habitual de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica.
6. Toda enfermedad o anomalía grave e incurable, física o síquica, de uno de los cónyuges, que ponga en peligro la salud mental o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial.
7. Toda conducta de uno de los cónyuges tendientes a corromper o pervertir al otro, a un descendiente, o a personas que estén a su cuidado y convivan bajo el mismo techo.
8. La separación de cuerpos, judicial o de hecho, que haya perdurado por más de dos años.
9. El consentimiento de ambos cónyuges manifestado ante juez competente y reconocido por éste mediante sentencia.”

Como dicta la jurisprudencia y la doctrina estas causales del divorcio pueden ser subjetivas y objetivas. Las causales subjetivas se relacionan con el incumplimiento de los deberes conyugales y por ello pueden ser invocadas solamente por el cónyuge inocente con el fin de obtener el divorcio a modo de censura; por estas razones el divorcio al que dan lugar estas causales se denomina “divorcio sanción”. Las causales objetivas se relacionan con la ruptura de los lazos afectivos que motivan el matrimonio, de allí se deriva el denominado “divorcio remedio” (Sentencia C-985, 2010).

Estas concepciones de culpa y sanción vulneran el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad por cuanto este derecho, que se manifiesta en la solicitud de no continuar casado, no puede hacerse depender de la demostración de la concurrencia de causa alguna, pues la causa determinante no es más que el fin de esa voluntad expresada en su solicitud (Ley 15 de 2005, 2005).

Por otra parte, el proyecto de ley atiende a una necesaria reinterpretación de la institución del matrimonio desde una perspectiva sociológica que va de la mano con la sociedad diversa y pluralista moderna. Por esa razón, es necesario que Colombia observe experiencias internacionales como las de Canadá, México, Argentina, Suecia, Nicaragua y Estados Unidos de Norteamérica y así actualice una normatividad vetusta que no atiende a la Constitución de 1991 ni a la nueva sociedad que de allí se originó.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto busca reformar las siguientes disposiciones del Código Civil: artículo 154 del que establece las causales de divorcio; 156 que establece la legitimación y oportunidad para presentar la demanda de divorcio; 162 que permite revocar las donaciones realizadas entre los cónyuges a partir del criterio de culpabilidad; 165 sobre la separación de cuerpos; 411 numeral 4 que define la prestación alimentaria con base en el mismo criterio de culpabilidad; el 1231 que excluye el derecho a la porción conyugal por culpa de uno de los cónyuges; el numeral 2° del artículo 1685 que prescribe la pérdida del beneficio de competencia obligatoria por la culpa de uno de los cónyuges; así como el numeral 3 del

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 408 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se eliminan las causales dentro de los procesos de divorcio, cesación de efectos civiles del matrimonio religioso, separación de cuerpos y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N° 408 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINAN LAS CAUSALES DENTRO DE LOS PROCESOS DE DIVORCIO, CESACIÓN DE EFECTOS CIVILES DEL MATRIMONIO RELIGIOSO, SEPARACIÓN DE CUERPOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El proyecto de ley 408 de 2020 Cámara, fue presentado por los HH. RR Katherine Miranda Peña, Julián Peinado Ramírez y Juan Fernando Reyes Kuri el día 10 de septiembre del 2020 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y fue publicado en la gaceta número 903 el 14 de septiembre del mismo año. La Secretaría de la Comisión Primera Constitucional comunicó el 29 de septiembre que de acuerdo con el Acta 08 de Mesa Directiva de la Comisión se designó como único ponente al suscrito representante.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de Ley tiene como objeto incorporar a la legislación civil un régimen de *divorcio incausado* en el cual se elimine el concepto de culpabilidad de uno de los cónyuges y se permita dar por terminado el vínculo matrimonial con la manifestación unilateral de la voluntad. Para tal fin, modifica la normatividad vigente en esta materia, especialmente disposiciones del Código Civil y del Código General del Proceso. Parte de una concepción de respeto por la dignidad humana y en atención a los principios constitucionales de libertad, libre desarrollo de la personalidad y autonomía de la voluntad.

3. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

Las disposiciones normativas vigentes sobre el divorcio están en contravía de los mandatos constitucionales de dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad, toda vez que se basan en el concepto de culpabilidad y en estereotipos de lo que debería ser la institución del matrimonio y, en unas causales taxativas para la terminación del vínculo jurídico matrimonial que no contemplan la manifestación unilateral de la voluntad de uno de los cónyuges como razón suficiente para la solicitud del divorcio.

Esto implica que el cónyuge que no está interesado en continuar con la vida marital y el juez que decida la solicitud de divorcio, deban justificarse bajo las causales contenidas en el artículo 154 del Código Civil:

“ARTÍCULO 154. <CAUSALES DE DIVORCIO>. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 25 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Son causales de divorcio:

1. Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges.
2. El grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges de los deberes que la ley les impone como tales y como padres.
3. Los ultrajes, el trato cruel y los maltratos de obra.

artículo 388 del Código General del Proceso, entre otras disposiciones que regulan el régimen de divorcio en el país.

El artículo primero elimina las causales vigentes de divorcio (objetivas y subjetivas) del artículo 154 del Código Civil (CC) y con ello las concepciones de divorcio-remedio y divorcio-sanción. Habilitando la solicitud unilateral de divorcio a través de la demanda de divorcio que deberá ir acompañada de propuesta fundada de las medidas que hayan de regular los efectos de allí derivados.

El artículo segundo modifica el artículo 156 CC, elimina la legitimación para presentar demanda de divorcio solo al cónyuge “afectado” y en su lugar establece los requisitos del convenio regulador que reglamente los efectos propios de la sentencia de divorcio, es decir sobre los alimentos, liquidación sociedad conyugal, deber alimentario con los hijos menores si los hubiere, custodia, cuidado y demás asuntos relacionados. Cuando la petición sea presentada por uno de los cónyuges, el demandado solo podrá oponerse al contenido de este acuerdo regulatorio, sin poder oponerse a la solicitud de divorcio mismo. Las razones del divorcio y demás no serán ventilados dentro del proceso de divorcio contencioso. Si en últimas, no se consigue acuerdo, el juez determinará las medidas en su sentencia de acuerdo con las normas vigentes. El proyecto conserva las medidas de matrimonio por mutuo acuerdo a través de trámite notarial sin modificación explícita.

En el artículo tercero se plantean modificaciones sobre el artículo 162 del CC que regula los efectos del divorcio en las donaciones. Esta modificación elimina la noción de culpa y el régimen causalista para la revocación de donaciones hechas al otro cónyuge por ocasión del matrimonio. Adicionalmente contempla que ninguno de los divorciados tendrá derecho a invocar la calidad de cónyuges sobreviviente para heredar abintestato en la sucesión del otro.

El artículo cuarto modifica el artículo 163 CC, que regula el divorcio del matrimonio realizado en el extranjero para adecuarlo a las consideraciones expuestas en el proyecto.

El artículo quinto altera el artículo 164 CC, que regula el divorcio en el extranjero de matrimonio celebrado en Colombia, y se armoniza lo propio para el divorcio de matrimonio colombiano efectuado en el extranjero ya sea por sentencia judicial o de mutuo acuerdo ante notario o funcionario no judicial equivalente.

El artículo sexto presenta una modificación al artículo 165 CC sobre separación de cuerpos. También se eliminan las causales para la separación de cuerpos. Los demás elementos del proceso de separación de cuerpos le aplicarán las normas del artículo 388 del Código General del Proceso.

En el artículo séptimo se modifica el artículo 200 CC sobre las causales de separación de bienes. Al respecto establece armonizar la figura de la separación de bienes con la eliminación de causales y concepto de culpa, se sustituye el término “quiebra” por “liquidación de bienes” y se contempla la posibilidad del mutuo acuerdo en esta figura.

En el artículo octavo se cambia el numeral 4 artículo 411 CC sobre los titulares del derecho de alimentos. En materia de alimentos, se elimina también la noción de culpa. El titular de la necesidad alimentaria será el cónyuge que por ocasión del divorcio se vea desmejorado en su condición económica. Bajo esta modificación, los alimentos siguen conservando sus elementos esenciales, como lo son: la necesidad alimentaria, la capacidad económica de quien quede a cargo y el vínculo entre las partes.

El artículo noveno cambia el artículo 1231 CC sobre el derecho del cónyuge divorciado eliminando el concepto culpa. Asimismo, se tienen en cuenta ciertas circunstancias que podrían presentarse en torno al tema de la porción conyugal, como, por ejemplo: a) que concurre el cónyuge divorciado, con el cónyuge sobreviviente; o, b) que concurren el cónyuge divorciado y el compañero o compañera permanente sobreviviente, que, de acuerdo con pronunciamientos de la Corte Constitucional también tendría derecho a reclamar porción conyugal, si cumple lo correspondientes requisitos.

En el artículo décimo se presenta modificación al artículo 1685 CC, sobre casos en que es obligatorio el beneficio de competencia, eliminando el concepto culpa del mismo.

Para terminar, el artículo decimoprimero varía el artículo 388 del Código General del Proceso. Con esta modificación, se elimina la mención que hace el Código General del Proceso a las causales de divorcio contempladas en el artículo 154 del Código Civil, para que pueda ser demandado nuevamente en cualquier momento.

5. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

La libre voluntad de los contrayentes es uno de los elementos esenciales del matrimonio que no solo debe regir para contraer el vínculo sino también para su disolución y, en términos de la Corte Constitucional *“Obligar a una persona a permanecer casada aún en contra de su voluntad restringe de manera drástica sus derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad a la dignidad en su faceta de autodeterminación”* (Sentencia C-985 de 2010, 2010).

El matrimonio y sus instituciones accesorias desbordan el ámbito de lo estrictamente legal y deben analizarse en punto de sus verdaderas implicaciones sociológicas y humanas en perspectiva de su alcance constitucional, y no meramente como un contrato sometido al régimen sinalagmático de carácter prestacional y culposo con penas y sanciones que obviamente desconocen su naturaleza soportada en el ejercicio de derechos fundamentales (Sentencia C-394 , 2017).

Dentro del análisis que realiza el Magistrado de la Corte Constitucional Alberto Rojas Ríos sobre el problema jurídico presente, este observa que desde la expedición de la Constitución de 1991 (Sentencia C-394 , 2017):

tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo.”.

Allí podemos ver que es fundamental para la dignidad humana del individuo tener autonomía para diseñar su propio plan de vida según las características que él quiera implementar a su vida y, además, como un derecho fundamental autónomo. También en la sentencia mencionada anteriormente, se hace de nuevo referencia a que la Corte ha considerado que la dignidad humana tiene fundamento en la libertad personal, la cual se ve materializada en la posibilidad que tiene el individuo de crear su propio destino. Siendo la dignidad humana un principio fundante del ordenamiento jurídico y del cual derivan muchos derechos fundamentales de las personas, para la Sala es evidente que esta caracteriza al Estado colombiano como conjunto de instituciones jurídicas.

Por lo cual, la determinación de celebrar un matrimonio, al igual que aquella de mantenerlo o darlo por terminado, modificando de esta forma su estado civil y pudiendo crear una nueva familia, son decisiones íntimas del individuo, directamente vinculadas con su proyecto de vida, y en tal sentido, manifestaciones del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. De tal manera que el legislador no puede imponer barreras desproporcionadas, encaminadas a evitar que uno de los cónyuges pueda dar por terminado unilateralmente el vínculo matrimonial, cuando quiera que desee iniciar un nuevo proyecto de vida, sólo o con otra pareja (Sentencia C-394 , 2017).

En conclusión, el respeto por la autonomía de la persona humana es una categoría fundante que da lugar a que el juez pueda decretar el divorcio por la sola voluntad de uno de los contrayentes y, en ese sentido, la ley no puede inmiscuirse en la decisión libre de un cónyuge de divorciarse unilateralmente bajo criterios obsoletos de incumplimiento o culpabilidad que son a todas luces inconstitucionales. Es inconcebible que en el siglo XXI la función jurisdiccional se estanque en la culpabilidad para la terminación del matrimonio, siendo que en la práctica el vínculo de todos modos finaliza, sin importar quien lo provoque (Sentencia C-394 , 2017).

6. DERECHO COMPARADO

La experiencia internacional en el tema, basada en el reconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad y el separamiento de diversas doctrinas religiosas de las normas que rigen la vida civil muestran una tendencia en la cual cualquiera de los cónyuges está facultado para solicitar la disolución del vínculo matrimonial de manera unilateral.

Esto lo podemos evidenciar en España desde el 2005, en México en donde 15 de los 32 Estados Federados han eliminado las causales de divorcio de sus legislaciones, en Nicaragua desde la expedición de la Ley 38 de 1988 y ratificado por medio de la Ley 870 de 2014 por medio de la cual se expidió el Código de Familia de la República de Nicaragua, y en Argentina desde el 2014 con la expedición de la Ley 26.994 que creó el Código Civil y Comercial de la Nación derogando las causales que establecía el anterior Código Civil de la Nación.

“la Corte Constitucional ha interpretado el matrimonio y sus medidas accesorias, como instituciones que forman parte de una estructura cuya comprensión y alcance está irradiado por los principios y derechos fundamentales. En ese sentido, su aplicación no está confinada a un régimen legal y contractual basado en un culpable y un inocente, que es a todas luces contrario a un entendimiento constitucional, al cual la Corte no es ajena y que con mayor razón debió ser aplicado al estudio del proceso de constitucionalidad objeto de salvamento.”

Al estar irradiado todo el proceso de divorcio por los principios constitucionales, se debe recordar el contenido de los derechos que aquí se presentan vulnerados. En la sentencia T-090 de 1996 en la que se establece que el derecho a la libertad está directamente relacionado con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en virtud de que la opción que el sujeto elija sobre su propia libertad se incorpora a la personalidad de este y hace que sea único e irrepetible. Adicionalmente, en la sentencia C-660 de 2000 en la cual se declara inexecutable la expresión “salvo que el demandante las haya consentido, facilitado o perdonado” del artículo 154 del código civil, se indica que la Corte considera que la dignidad humana, el principio de libre desarrollo de la personalidad y la inalienabilidad de los derechos de la persona de los cónyuges, (Sentencia C-660, 2000):

“constituyen criterios de interpretación suficientes para afirmar que no se les puede obligar a mantener el vínculo matrimonial en contra de su voluntad e interés, por las mismas razones por las cuales resulta imposible coaccionarlos para que lo contraigan, aunadas con el imperativo constitucional de propender por la armonía familiar, necesariamente resquebrajada cuando un conflicto en la pareja conduce a uno de sus integrantes, o a ambos, a invocar su disolución.”.

La Corte Constitucional reconoce también la dignidad humana, afirmando que el Estado Colombiano se funda en el respeto de esta hacia el individuo. También afirma que se debe respetar en todo momento la autonomía y la identidad de la persona para que se respete la dignidad humana de esta. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional estableció que la dignidad humana puede presentarse, en primer lugar, a partir de su objeto concreto de protección y, en segundo lugar, a partir de su funcionalidad normativa, (Sentencia T-881, 2002):

“Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por

Para el caso de Argentina, con la expedición del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación se eliminó toda idea de culpa presente en las características tradicionales de la figura del divorcio, bastando la voluntad de uno o de ambos cónyuges para que el juez concedor pueda decretarlo, con la comprobación de los requisitos formales estipulados por la ley y sin valoración alguna sobre los motivos de la disolución.

El Código incluyó una distinción dentro del procedimiento contemplado para el divorcio: la sentencia de divorcio y el tratamiento de los efectos, de esta manera cualesquiera que sean las diferencias entre las partes sobre los efectos y demás aspectos surgidos como consecuencia del divorcio, el juez deberá decretar el divorcio una vez notificadas las partes de la petición, esta sea contestada si es un pedido unilateral o a partir de la presentación si es una solicitud conjunta.

En Nicaragua el 28 de abril de 1988 la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua reguló esta materia con la expedición de la Ley No. 38 para la disolución del matrimonio por voluntad de una de las partes. Esta ley establece un régimen en donde el matrimonio civil se disuelve por la muerte de uno de los cónyuges, mutuo consentimiento, por sentencia ejecutoriada que declare la nulidad del matrimonio o por la voluntad de uno de los cónyuges. En el Estado de Nuevo León, México, El divorcio puede ser incausado o por mutuo consentimiento. Es incausado cuando cualquiera de los cónyuges lo solicita sin necesidad de señalar la razón que lo motiva.

Por último, en España se modificó el Código y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, en donde se derogaron las disposiciones que regularon la materia durante casi un cuarto de siglo, las cuales exigían la demostración del cese efectivo de la convivencia conyugal, o de la violación grave o reiterada de los deberes conyugales. Como consecuencia basta con que uno de los cónyuges no desee la continuación del matrimonio para que pueda demandar el divorcio, sin que la otra parte pueda oponerse a la petición por motivos relacionados con la separación.

País	Año	Ley	Objeto
Argentina	2014	Código Civil de la República Argentina (Código Civil y Comercial de la Nación, 2014)	Artículo 437. Divorcio. Legitimación El divorcio se decreta judicialmente a petición de ambos o de uno solo de los cónyuges. Artículo 438. Requisitos y procedimiento del divorcio Toda petición de divorcio debe ser acompañada de una propuesta que regule los efectos derivados de éste; la omisión de la propuesta impide dar trámite a la petición.

País	Año	Ley	Objeto
			Si el divorcio es peticionado por uno solo de los cónyuges, el otro puede ofrecer una propuesta reguladora distinta. Al momento de formular las propuestas, las partes deben acompañar los elementos en que se fundan; el juez puede ordenar, de oficio o a petición de las partes, que se incorporen otros que se estiman pertinentes. Las propuestas deben ser evaluadas por el juez, debiendo convocar a los cónyuges a una audiencia. En ningún caso el desacuerdo en el convenio suspende el dictado de la sentencia de divorcio. Si existe desacuerdo sobre los efectos del divorcio, o si el convenio regulador perjudica de modo manifiesto los intereses de los integrantes del grupo familiar, las cuestiones pendientes deben ser resueltas por el juez de conformidad con el procedimiento previsto en la ley local.
Nicaragua	2014	CÓDIGO DE FAMILIA (Código de Familia, 2014)	Art. 137 Disolución del matrimonio. El matrimonio se disuelve: a) Por sentencia firme que declare la nulidad del matrimonio. b) Por mutuo consentimiento. c) Por voluntad de uno de los cónyuges. d) Por muerte de uno de los cónyuges.
México-Estado de Nuevo León	2018	Código Civil para el Estado de Nuevo León (Código Civil, 2014)	Artículo 267.- y por mutuo consentimiento, cuando se solicita de común acuerdo en forma judicial o administrativa en los términos de este Código, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado y de la Ley del Registro Civil del Estado
España	2005	Ley 15 de 2005 (Ley 15 de 2005, 2005)	Artículo primero. Modificación del Código Civil en materia de separación y divorcio. El Código Civil se modifica en los siguientes términos:

País	Año	Ley	Objeto
			Dos. –El artículo 81 queda redactado de la siguiente forma: «Artículo 81. Se decretará judicialmente la separación, cualquiera que sea la forma de celebración del matrimonio: 1.º A petición de ambos cónyuges o de uno con el consentimiento del otro, una vez transcurridos tres meses desde la celebración del matrimonio. A la demanda se acompañará una propuesta de convenio regulador redactada conforme al artículo 90 de este Código. 2.º A petición de uno solo de los cónyuges, una vez transcurridos tres meses desde la celebración del matrimonio. No será preciso el transcurso de este plazo para la interposición de la demanda cuando se acredite la existencia de un riesgo para la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o libertad e indemnidad sexual del cónyuge demandante o de los hijos de ambos o de cualquiera de los miembros del matrimonio. A la demanda se acompañará propuesta fundada de las medidas que hayan de regular los efectos derivados de la separación.»

Fuente: Elaboración UTL Juan Fernando Reyes Kuri, con base en la normatividad de cada país.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Se introdujeron las siguientes modificaciones al proyecto de ley:

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 408 DE 2020 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 408 DE 2020 CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
ARTÍCULO 6. El artículo 165 del Código Civil quedará así: ARTÍCULO 165.	ARTÍCULO 6. El artículo 165 del Código Civil quedará así: ARTÍCULO 165.	Es necesario incluir la posibilidad de que la separación de cuerpos también contemple como

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 408 DE 2020 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 408 DE 2020 CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
SEPARACIÓN DE CUERPOS. Hay lugar a la separación de cuerpos por el mutuo consentimiento de los cónyuges, manifestado ante el juez competente.	SEPARACIÓN DE CUERPOS. Hay lugar a la separación de cuerpos por el mutuo consentimiento de los cónyuges o a petición de uno de ellos, manifestado ante el juez competente.	causa suficiente, la manifestación unilateral de uno de los cónyuges.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflictos de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

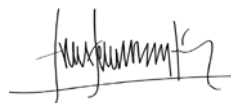
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el proyecto de Ley No 408 de 2020 “Por medio de la cual se eliminan las causales dentro de los procesos de divorcio, cesación de efectos civiles del matrimonio religioso, separación de cuerpos y se dictan otras disposiciones” conforme al pliego que se adjunta.

De los honorables congresistas,



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

10. TEXTO PROPUESTO

**TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 408 DE 2020 CÁMARA
“POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINAN LAS CAUSALES DENTRO DE LOS
PROCESOS DE DIVORCIO, CESACIÓN DE EFECTOS CIVILES DEL
MATRIMONIO RELIGIOSO, SEPARACIÓN DE CUERPOS Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”**

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 154 del Código Civil, el cual quedará así:

ARTÍCULO 154. DEMANDA DE DIVORCIO. El divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso se decretan judicialmente a petición de ambos o de uno solo de los cónyuges, sin perjuicio de la competencia asignada a los notarios por la ley.

A la demanda se acompañará propuesta fundada de las medidas que hayan de regular los efectos derivados del divorcio, la omisión de esta propuesta impide dar trámite a la petición.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 156 del Código Civil, el cual quedará así:

ARTÍCULO 156. CONVENIO REGULADOR. La propuesta fundada de la que trata el artículo 154 deberá contener:

- a) Disposiciones sobre el cumplimiento de las obligaciones alimentarias entre ellos, si es el caso, y sobre la liquidación de la sociedad conyugal.
- b) Si hubiere hijos menores, el acuerdo también comprenderá la forma como

contribuirán los padres a su crianza, educación y establecimiento, precisando la cuantía de la obligación alimentaria, conforme al artículo 24 del Código de la Infancia y la Adolescencia, indicando lugar y forma de su cumplimiento y demás aspectos que se estimen necesarios; custodia y cuidado personal de los menores y régimen de visitas y su periodicidad.

- c) Cuando la petición fuere de mutuo acuerdo, lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto 4436 de 2005 o la norma especial que lo sustituya.

PARAGRÁFO. Cuando el divorcio o cesación de efectos civiles del matrimonio religioso fuere demandado a petición de uno solo de los cónyuges, el demandado podrá oponerse únicamente al contenido del convenio regulador, ofreciendo una propuesta reguladora distinta.

A falta de acuerdo de los cónyuges, el Juez en su sentencia, determinará las medidas que hayan de regular los efectos derivados de la sentencia de divorcio.

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 162 del Código Civil, el cual quedará así:

ARTÍCULO 162. EFECTOS DEL DIVORCIO RESPECTO A LAS DONACIONES. El cónyuge divorciado podrá revocar las donaciones que por causa de matrimonio hubiere hecho al otro, sin que este pueda invocar derechos o concesiones estipulados exclusivamente en su favor en capitulaciones matrimoniales.

PARAGRAFO. Ninguno de los divorciados tendrá derecho a invocar la calidad de cónyuge sobreviviente para heredar abintestato en la sucesión del otro.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 163 del Código Civil, el cual quedará así:

ARTÍCULO 163. DIVORCIO DE MATRIMONIO REALIZADO EN EL

EXTRANJERO. El divorcio del matrimonio civil celebrado en el extranjero se regirá por la ley del domicilio conyugal.

Para estos efectos, entiéndase por domicilio conyugal el lugar donde los cónyuges viven de consuno y, en su defecto, se reputa como tal el del cónyuge demandado.

Quando se hubiere celebrado matrimonio y divorcio en territorio extranjero y los cónyuges se hubieren domiciliado posteriormente en Colombia, el estado civil de divorciado del uno o del otro se podrá acreditar conforme al artículo 605 del Código General del Proceso o la norma que lo sustituya.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 164 del Código Civil, el cual quedará así:

ARTÍCULO 164. DIVORCIO DE MATRIMONIO COLOMBIANO DECRETADO EN EL EXTRANJERO. El divorcio contencioso decretado en el exterior, respecto de matrimonio civil celebrado en Colombia, se regirá por la ley del domicilio conyugal y producirá efectos de disolución siempre que cumpla con el trámite contenido en el artículo 605 del Código General del Proceso o la norma que lo sustituya.

Quando se trate de un divorcio de matrimonio colombiano efectuado en el exterior por mutuo acuerdo ante notario o autoridad no judicial que haga sus veces, se deberá inscribir en los registros civiles correspondientes para otorgar sus efectos civiles en el territorio nacional, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto 4436 de 2005 o la norma especial que lo sustituya.

ARTÍCULO 6. El artículo 165 del Código Civil quedará así:

ARTÍCULO 165. SEPARACIÓN DE CUERPOS. Hay lugar a la separación de cuerpos por el mutuo consentimiento de los cónyuges o a petición de uno de ellos, manifestado ante el juez competente.

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 200 del Código Civil, el cual quedará así:

ARTÍCULO 200. Cualquiera de los cónyuges podrá demandar la separación de bienes por haber incurrido el otro cónyuge en cesación de pagos, liquidación de bienes, oferta de cesión de bienes, insolvencia o concurso de acreedores, disipación o juego habitual, administración fraudulenta o notoriamente descuidada de su patrimonio en forma que menoscabe gravemente los intereses del demandante en la sociedad conyugal.

También se procederá la separación de bienes por el mutuo consentimiento de ambos.

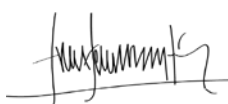
ARTÍCULO 8. Modifíquese el numeral 4 del artículo 411 del Código Civil, el cual quedará así:

4o.) Al cónyuge al que por ocasión divorcio, la cesación de efectos civiles de matrimonio religioso, la nulidad de matrimonio eclesiástico o la separación de cuerpos carezca de medios de subsistencia.

ARTÍCULO 9. Modifíquese el artículo 1231 del Código Civil, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1231. DERECHO DEL CONYUGE DIVORCIADO. Tendrá derecho a la porción conyugal aun el cónyuge divorciado. Si hubiere más de una persona con igual derecho a la porción conyugal, ésta se distribuirá entre ellas por cabezas.

ARTÍCULO 10. Modifíquese el numeral 2 del artículo 1685 del Código Civil, el cual quedará así:

<p>2o.) A su cónyuge no estando divorciado.</p> <p>ARTÍCULO 11. Modifíquese el numeral 3ro del artículo 388 del Código General del Proceso, el cual quedará así:</p> <p><i>3. La muerte de uno de los cónyuges o la reconciliación ocurridas durante el proceso, ponen fin a este. El divorcio podrá ser demandado nuevamente en cualquier momento.</i></p> <p>ARTÍCULO 12. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables congresistas,</p>  <p>JUAN FERNANDO REYES KURI Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido Liberal</p>	<p>11. REFERENCIAS</p> <p>Sentencia C-985, D-8134 (Corte Constitucional 02 de diciembre de 2010). Sentencia C-985 de 2010, C-985 (Corte Constitucional 2010). Sentencia C-394 , C-394 de 2017 Salvamento de Voto Magistrado Alberto Rojas (Corte Constitucional 2017). Sentencia C-660, C-660 de 2000 (Corte Constitucional 2000). Sentencia T-881, Sentencia T-881 de 2002 (Corte Constitucional 2002). Código de Familia. (24 de junio de 2014). Ley N° 87. Nicaragua. Ley 15 de 2005. (2005). Por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio. España. Código Civil. (2014). Número 112. Estado de Nuevo León, México. Código Civil y Comercial de la Nación. (08 de 10 de 2014). Ley 26.994. Argentina. Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Contenciosa Administrativa. M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá.</p>
---	--

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2020 CÁMARA

por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1. Oficina Asesora de Jurídica Bogotá D.C.</p> <p>Doctor ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p>	 <p>Radicado: 2-2020-051450 Bogotá D.C., 13 de octubre de 2020 12:47</p>
<p>Radicado entrada No. Expediente 45425/2020/OFI</p>	
<p>Asunto: Solicitud concepto del Proyecto de Ley 260 de 2020 Cámara "Por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>En atención a su petición mediante la cual solicita concepto institucional sobre el Proyecto de Ley del asunto, el cual tiene como objeto regular la práctica de los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos de que trata el literal a) del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015¹ y adoptar medidas con el fin de proteger la salud y la vida de las personas que se someten a los mismos, garantizando que solo con el personal idóneo y en condiciones de seguridad y salubridad se realicen estos procedimientos, de manera atenta, se informa que esta Cartera no tiene objeciones de tipo fiscal.</p> <p>No obstante lo anterior, y de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003², el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estará al tanto del trámite legislativo del presente proyecto y, en caso de ser necesario, hará uso de la facultad del artículo referenciado, para poner de presente las observaciones de carácter fiscal que sean necesarias dentro del trámite legislativo.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ Viceministro General OAJ</p> <p><small>UJ-2474/2020 Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco</small></p>	
<p><small>¹ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. ² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	
<p style="text-align: center;"><small>Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ Viceministro General</small></p>	

C O N T E N I D O

Gaceta número 1117 - Miércoles, 14 de octubre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 106 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993 y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 143 de 2020 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales....	5
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 231 de 2020 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos.....	16
Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley número 310 de 2020 Cámara, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.....	18
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto proyecto de ley número 408 de 2020 Cámara, por medio de la cual se eliminan las causales dentro de los procesos de divorcio, cesación de efectos civiles del matrimonio religioso, separación de cuerpos y se dictan otras disposiciones	30
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público del proyecto de ley número 260 de 2020 Cámara por la cual se regulan los procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos y se dictan otras disposiciones	34